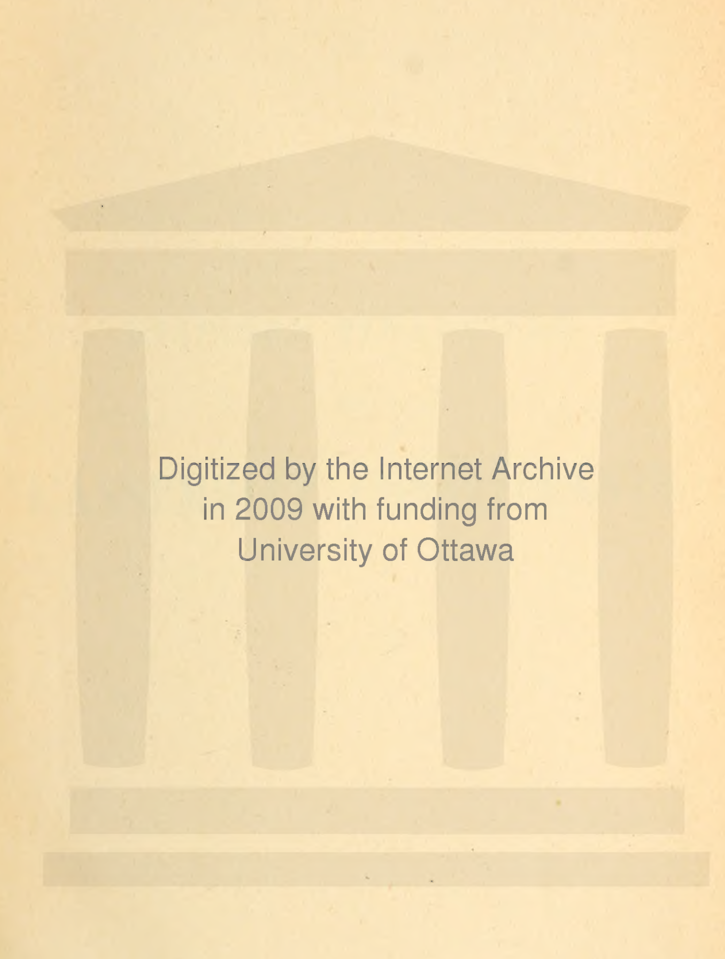



University of Toronto.
King Alfred Library of History
Founded by
Goldwin Smith and Harriet Smith
1901





HISTOIRE FINANCIÈRE

DE

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

Les Causes financières de la Révolution française :

Les Ministères de Turgot et de Necker. 1 vol. in-8.

Les derniers Contrôleurs Généraux. 1 vol. in-8.

(Ouvrage couronné par l'Académie des Sciences morales et politiques)

Histoire financière de l'Assemblée Constituante.

Tome Ier, 1789. 1 vol. in-8.

HISTOIRE FINANCIÈRE

DE

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

PAR

CHARLES GOMEL

II

1790-1791

PARIS
GUILLAUMIN ET Cie
ÉDITEURS DU JOURNAL DES ÉCONOMISTES
RUE RICHELIEU, 14

1897

HISTOIRE FINANCIÈRE

DE

L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

CHAPITRE PREMIER

I. Félicitations de l'Assemblée Nationale au roi, le 1er janvier 1790 (2). — Motion de Duport et de Le Chapelier, les 2 et 4 janvier, relative à la liste civile du roi (3). — Enthousiasme soulevé par la réponse du roi (4). — Moyens qu'aurait eus Louis XVI d'acquérir de la popularité ; motifs qui l'empêchaient de rien faire dans ce but (5). — Des bruits d'enlèvement du roi répandent l'inquiétude (7). — Tentatives de la droite pour exciter l'armée contre l'Assemblée Nationale (8). — Ferveur pour la liberté existant dans le peuple au début de 1790 (10). — II. Le désir de règlementer à nouveau la concession des pensions et de réduire celles dont l'exagération serait reconnue se manifeste dans l'Assemblée dès le mois de septembre 1789 (11). — Rapport d'Harambure le 31 décembre 1789 ; il évalue la masse des pensions à 31 millions et demi. Motions de Camus, du marquis de Montcalm, du baron de Wimpfen en vue de leur revision (13). — Discours du duc de Liancourt, le 4 janvier, en faveur d'une revision par le pouvoir exécutif. L'Assemblée décrète, au contraire, la revision par un de ses comités et la réduction provisoire des pensions à 3.000 livres (15). — Mesures prises contre les pensionnaires et les titulaires de bénéfices ecclésiastiques qui avaient quitté la France (16). — Pourquoi le paiement des pensions ne paraît pas être une dette que l'État soit tenu d'acquitter (18). — Ce qu'est le Livre rouge ; difficultés qu'oppose Necker à sa communication ; un décret du 5 mars l'exige et interdit toute nouvelle concession de pensions (19). — Trois natures de dépenses portées sur le Livre rouge au moyen d'ordonnances de comptant soustraites à l'examen de la Chambre des comptes ; leur montant ; critiques depuis longtemps dirigées contre ces ordonnances (20). — Le comité des pensions donne à entendre qu'elles ne servaient à couvrir que des dilapidations ; Necker prouve que la plupart se rapportaient à des dépenses utiles (22). — Le comité persiste dans ses accusations et présente la concession de faveurs abusives comme la grande cause qui a ruiné l'État (23). — Il aurait dû rappeler que les

emprunts faits par Louis XVI avaient été principalement nécessités par les dépenses de la guerre d'Amérique (24). — Analyse des 228 millions de dépenses inscrites sur le Livre rouge (25). — Les révélations de ce registre aggravées par les commentaires de la presse excitent l'indignation générale (27). — Publication de l'état nominatif des pensions ; leur total monte à 33 millions et demi, moins les retenues dont elles sont passibles (29). — Peu d'abus dans les pensions au-dessous de 8.000 livres (30). — Détails sur les pensions des anciens ministres, des maréchaux, des personnages de la cour, des principaux magistrats et intendants, etc. (32). — Moins de 600 titulaires se partagent près de 10 millions de pensions (34). — Décrets des 26 mars, 7 avril, 20 avril et 19 mai concernant le paiement des petites pensions imputées sur différentes caisses (34). — Comment le comité des pensions entend qu'il sera procédé à leur revision (36).

I

Lorsque s'ouvrit l'année 1790, en reportant sa pensée sur les événements qui s'étaient accomplis depuis huit mois, Louis XVI dut se demander ce que l'avenir lui réservait. Il était toujours roi de France, mais combien sa situation était changée depuis le jour où il avait réuni autour de lui les représentants de la nation ! Le pouvoir avait passé de ses mains dans les leurs, et non seulement ils avaient pris l'habitude, mais ils se croyaient en droit de lui imposer leurs lois. Lui rendraient-ils la part d'autorité qui, dans une monarchie, doit appartenir au souverain ? Telle n'était certes pas leur intention, mais ils conservaient beaucoup d'affection et de reconnaissance pour le roi, et ils entendaient maintenir la royauté. Le 1er janvier, une députation de l'Assemblée Constituante se rendit donc aux Tuileries, et son président adressa à Louis XVI un discours pour l'assurer de l'amour et du respect des députés. « Le restaurateur de la liberté publique, dit-il, le roi, qui, dans des circonstances difficiles, n'a écouté que son amour pour la fidèle nation dont il est le chef, mérite tous nos hommages, et nous les présentons avec un dévouement parfait. » Il ajouta que bientôt les représentants de la nation auraient terminé leur œuvre, qu'alors éclaterait toute la loyauté des Français et que l'on reconnai-

trait « que, si la liberté est devenue pour eux un bien nécessaire, ils la méritent par leur respect pour les lois et pour le vertueux monarque qui doit les maintenir ». Dans sa réponse, Louis XVI se déclara « fort sensible aux nouveaux témoignages d'affection » qui lui étaient présentés au nom de l'Assemblée Nationale, et il affirma n'avoir d'autre ambition que le bonheur de ses sujets. Ainsi, l'année commença par des congratulations mutuelles entre les dépositaires du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, et l'accord semblait parfait entre eux.

Cet accord, les chefs du parti populaire eussent vivement désiré qu'il fût aussi sincère dans la réalité qu'il l'était en apparence. Afin de consolider les résultats acquis et de faciliter la tâche qui leur restait à accomplir, ils auraient voulu que le roi, renonçant à des regrets désormais superflus, adoptât définitivement une politique réformatrice qui l'eût associé à leurs entreprises. Ils cherchèrent un moyen de l'attirer à eux et ils se flattèrent d'y parvenir, en faisant à son égard preuve de générosité, en prenant une initiative qui serait une affirmation solennelle de leurs sentiments royalistes. Donc, à la séance du 2 janvier, Duport fit la motion suivante : « Le roi sera supplié de fixer lui-même la somme qu'il croit nécessaire pour sa dépense personnelle, celle de sa maison, les maisons de ses enfants et de ses tantes ou d'accepter celle de vingt millions pour les mêmes objets. » L'Assemblée n'ayant pas jugé à propos d'interrompre la délibération dont elle s'occupait pour discuter cette motion, elle fut, le 4 janvier, reprise par Le Chapelier. « Il n'est pas convenable, fit-il observer, qu'on puisse supposer que l'Assemblée a hésité à adopter une mesure si conforme au vœu de toute la France, et qui lui fournissait une occasion d'exprimer son respect et sa reconnaissance pour un monarque qui, par tant de soins et de travaux, a contribué à rendre à la nation sa liberté et ses droits. En conséquence, je propose le décret suivant : qu'il soit fait une députation au roi pour demander à Sa Majesté quelle somme elle désire que la

nation vote pour sa dépense personnelle, celle de son auguste famille et de sa maison, et que M. le président, chef de la députation, soit chargé de prier Sa Majesté de consulter moins son esprit d'économie que la dignité de la nation, qui exige que le trône d'un grand monarque soit entouré d'un grand éclat. » La proposition de Le Chapelier, appuyée par le duc de Liancourt, qui rappela que tous les cahiers recommandaient une extrême déférence envers le roi, fut couverte d'applaudissements ; à la demande de Thouret, on la mit immédiatement aux voix et elle fut votée à l'unanimité. Toutefois, ce n'est pas sans regret que certains membres du parti aristocratique virent le succès qu'elle avait obtenu ; leur tactique, en effet, était de représenter l'Assemblée comme mal intentionnée pour le roi. D'autres admettaient bien que la nation réglât sa propre dépense, mais non pas qu'elle limitât à un chiffre quelconque la somme qu'il plairait au souverain de dépenser. « J'ai vu, relate un membre de la majorité, des hommes affligés de ce que l'Assemblée avait *l'audace* de régler la somme dont pourrait disposer le roi, comme si le droit de régler cette espèce de dépense n'était pas un des plus importants, comme si la nation qui paie ne devait pas déterminer l'emploi de ce qu'elle paie, comme si les finances publiques étaient au roi, et, enfin, comme si l'expérience de tous les temps n'avait pas appris que le plus grand malheur des peuples est de confondre leurs finances avec celles des princes [1]. »

Au début de la séance suivante, celle du 5 janvier, le président donna d'abord lecture du discours qu'il avait adressé au roi, pour le prier « de fixer lui-même la portion des revenus publics que la nation désirait consacrer à l'entretien de sa maison et à ses jouissances personnelles » ; puis il communiqua la réponse de Louis XVI, qui était aussi digne que politique : « Je n'abuserai pas de la confiance de l'Assemblée, disait le roi, et j'attendrai, pour m'expliquer à cet

[1] *Journal d'Adrien Duquesnoy*, II, 247.

égard, que, par le résultat de ses travaux, il y ait des fonds assurés pour le paiement des intérêts dus aux créanciers de l'État et pour suffire aux dépenses nécessaires à l'ordre public et à la défense du royaume. Ce qui me regarde personnellement est, dans la circonstance présente, ma moindre inquiétude. » En entendant ce noble langage, les députés furent saisis d'enthousiasme. Dans toute la salle, y compris les tribunes, les applaudissements retentirent et des centaines de poitrines poussèrent le cri de : vive le roi ! » A trois reprises, on demanda au président de relire les paroles royales, et, chaque fois les mêmes applaudissements éclatèrent [1]. Dans le public, le désintéressement de Louis XVI ne produisit pas un effet moins heureux et on ne s'associa pas au reproche que, dans son journal, *les Révolutions de France et de Brabant*, Camille Desmoulins adressa aux députés, d'avoir offert « une pension un peu forte au premier bourgeois du royaume ».

L'occasion était propice pour le roi, s'il avait voulu acquérir quelque popularité. Il n'aurait eu qu'à se montrer aux Parisiens, à parcourir la ville, à causer avec les chefs de la garde nationale, à ouvrir son palais aux bourgeois et à leurs femmes disposés à venir lui rendre, ainsi qu'à la reine, leurs hommages ; bref, à se comporter en monarque heureux de se trouver au milieu de ses sujets et désireux de connaître leurs aspirations, leurs besoins. Telle était la conduite que lui conseillaient, au surplus, depuis son installation à Paris, Lafayette, Bailly, Necker, le duc de Liancourt. Ils auraient voulu aussi qu'il rappelât auprès de lui ses gardes du corps ; Lafayette surtout insista souvent auprès de Louis XVI, afin qu'ils reprissent leur service, car « il était dans l'intérêt et dans le sentiment des constitutionnels de constater la liberté du roi et la sincérité de ses acceptations [2] ». La commune de Paris était favorable à leur rappel et, au mois de décembre,

[1] Bertrand de Moleville, *Histoire de la Révolution*, III, 8. — Duquesnoy, *Journal*, II, 254.

[2] Lafayette, *Mém. et corresp.*, II, 417.

le bruit avait même couru qu'il était sur le point de s'effectuer. Malheureusement l'entourage du roi et de la reine tenait essentiellement à ce que leur séjour aux Tuileries parût être une captivité. Les royalistes espéraient ainsi émouvoir la pitié du peuple, spécialement dans les provinces, amener un revirement dans l'opinion publique, et, en prétextant que Louis XVI n'avait accordé que par contrainte sa sanction aux actes de l'Assemblée Nationale, faire un jour annuler toutes les mesures qui leur déplaisaient [1]. D'un autre côté, « la ridicule vanité des capitaines des gardes et autres officiers répugnait à rouler pour le service avec les bourgeois de Paris, devenus commandants de divisions et de bataillons dans la garde nationale [2] ». Enfin, les membres de la noblesse qui jouissaient de leurs entrées à la cour, déjà suffisamment attristés et inquiets de tout ce qui se passait, auraient ressenti une humiliation profonde, si des partisans de la Révolution avaient partagé avec eux une faveur qu'ils étaient habitués à considérer comme un objet d'envie et qui, à leurs yeux, avait tant de valeur. Le roi et la reine ne surent pas s'affranchir de ces fausses spéculations et de ces préjugés. Ils ne donnèrent aucune fête, sortirent rarement, ne virent que les personnes qui avaient leurs entrées et se refusèrent « à recevoir à leur cour des femmes qui, sous l'ancien régime, n'auraient pas été présentées, et, dans les promenades qu'ils faisaient dans Paris, à admettre dans leur voiture d'autres chefs de division de la garde nationale que ceux qu'on y eût fait monter dans l'ancien temps [3] » ; ils ne rappelèrent pas auprès de leurs personnes les gardes du corps, maintinrent l'étiquette, malgré ce qu'elle avait de blessant et de suranné dans une société qui était devenue égalitaire [4], et continuèrent à s'entourer exclusivement

[1] Mme Campan, *Mém.*, 263. — A. Young, *Voyages en France*, I, 348.

[2] Lafayette, *Mém. et corresp.*, III, 73.

[3] Lafayette, *Mém.*, III, 209.

[4] La suppression de l'étiquette était un des vœux du parti constitutionnel. Nous lisons, en effet, à la date du 3 janvier 1790, dans le *Journal*

d'hommes et de femmes dont l'hostilité aux principes de la Révolution était notoire.

Les courtisans, comme cela était naturel, commirent d'ailleurs des imprudences que l'on ne manqua pas d'exploiter contre Louis XVI et Marie-Antoinette. Alors que le peuple et la bourgeoisie se paraient en toute occasion des couleurs nationales, les femmes se rendaient à la cour « portant d'énormes bouquets de lys à leur côté et sur la tête, quelquefois même des nœuds de ruban blanc [1] ». De même, quand des députés, appartenant au parti populaire, allaient aux Tuileries afin de parler au roi et traversaient les salles du palais, « les gens de la cour, les femmes surtout, leur donnaient tous les signes de répugnance qu'ils osassent risquer [2] ». Comment tous ces faits n'auraient-ils pas accrédité l'opinion que le roi n'était pas de bonne foi dans son adhésion aux réformes de la Constituante ? Comment, en les rapprochant du refus inexplicable de Louis XVI de jamais passer une revue de la garde nationale, les patriotes exaltés n'en auraient-ils pas conclu que le souverain cherchait à bien manifester qu'il était prisonnier dans Paris et qu'il nourrissait l'espoir de s'en échapper quelque jour, puis d'y rentrer en vainqueur ?

Les journaux révolutionnaires ne se firent pas faute, en effet, de pousser à ce sujet des cris d'alarme ; ils parlèrent de complots aristocratiques dont le but aurait été d'enlever le roi et sa famille et de les conduire soit à Metz, soit à Lyon ; ils signalèrent des mouvements de troupes impériales le long de notre frontière de Lorraine et des rassemblements d'émi-

de Duquesnoy (II, 255) : « Il faut que le roi ait le courage de détruire par une proclamation cette vaine et ridicule étiquette qui ne permet qu'à une caste privilégiée de ses sujets de l'aborder ; il faut qu'il se détermine à donner, toutes les semaines, une audience publique à laquelle il admettra tous les citoyens de toutes les classes, dans laquelle il écoutera tout le monde, parlera à tous, répondra à tous et prouvera qu'il n'est pas roi de ses courtisans, mais de ses sujets ; il se fera chérir alors. »

[1] M[me] Campan, *Mémoires*, 263.

[2] Lafayette, *Mém. et corresp.*, III, 207.

grés ainsi que de troupes sardes en Savoie ; ils donnèrent à entendre que le royaume était menacé d'invasion et entretinrent de la sorte l'inquiétude dans la population. Les hommes les plus calmes se laissaient gagner par la crainte, car la fuite du roi paraissait devoir être le signal de la guerre civile, sinon de la guerre étrangère. Un Anglais, qui précisément à ce moment vint à Paris, fut très frappé de l'acuité des préoccupations des habitants de la capitale : « Je remarquai dans toutes les conversations combien est générale la croyance aux menées du vieux parti pour mettre le roi en liberté. On semble presque persuadé que la Révolution ne sera entièrement consommée qu'à la suite d'une tentative semblable... Chacun parle de projets d'enlèvement du roi ; on dit que les mouvements populaires ne sont pas ce qu'ils semblent être, de simples émeutes, mais l'effet des menées des aristocrates, et que s'ils prenaient assez d'importance pour occuper la milice parisienne, ils favoriseraient la conspiration contre le nouveau gouvernement. Nul doute qu'on ne fasse bien d'être sur le qui-vive, car quoiqu'il n'y ait actuellement aucun complot, la tentation est si grande, les probabilités sont si fortes pour qu'il s'en forme, que la moindre négligence serait sûre d'en produire... Il y a une anxiété, une attente, une incertitude visibles dans tous les regards ; les hommes qui sont les mieux informés et le moins susceptibles de se laisser égarer par les murmures de la foule ne semblent pas dégagés de l'inquiétude de tentatives pour enlever le roi et culbuter l'Assemblée... La frayeur des complots en est venue jusqu'à alarmer grandement les meneurs de la Révolution [1]. »

Il faut bien reconnaître que ces bruits de conspiration trouvaient un certain fondement dans les manœuvres auxquelles se livraient les députés de la droite. Les journaux aristocratiques reprochaient chaque jour à l'Assemblée Nationale de retenir le roi captif dans Paris, et des libelles qui se

[1] A. Young, *Voyages en France*, I, 346, 352, 354, 356.

vendaient à la porte même de la salle où elle siégeait accablaient d'injures les principaux membres du parti populaire, en même temps qu'ils parlaient du désir qu'aurait eu le peuple, désabusé des prétendus bienfaits de la Révolution, de voir revenir l'ancien régime [1]. Les orateurs royalistes ne laissaient, en outre, échapper aucune occasion de déconsidérer l'Assemblée Nationale et d'exciter contre elle le mécontentement. Ainsi Dubois de Crancé ayant, à la séance du 12 décembre, recommandé la conscription comme le meilleur mode de recrutement de l'armée et n'ayant pas craint de dire que l'enrôlement à prix d'argent introduisait dans les régiments une foule de mauvais sujets, de paresseux, de brigands, dont la présence dans les rangs constituait un danger public et dont le contact était une honte en même temps qu'une cause de démoralisation pour les jeunes gens honnêtes, ils avaient donné à ce discours la plus grande publicité, l'avaient distribué à tous les corps de troupes et avaient cherché à le présenter comme l'expression des sentiments de la majorité des députés à l'égard de l'armée [2]. C'était inexact, car l'exagération des paroles de Dubois de Crancé avait, le jour même, soulevé les protestations d'un grand nombre de ses collègues. En apprenant les attaques dirigées contre eux à la tribune, les soldats n'en avaient pas moins été très irrités, et plusieurs régiments avaient envoyé des adresses à la Chambre afin de demander que « M. Dubois de Crancé fît une réparation authentique à toute l'armee ». Celui-ci adressa, en effet, « à tous les officiers et soldats des régiments composant l'armée française » une lettre de justification. « Je respecte trop nos braves militaires, nos soldats citoyens, y déclarait-il, pour avoir voulu les ravaler, et je ne puis attribuer les imputations que l'on m'a faites à cet égard

[1] *Corresp. des ambass. vénitiens*, I, 99.

[2] En même temps, les chefs royalistes avaient fait distribuer dans les casernes des brochures dénonçant en termes indignes la captivité subie par le roi dans le palais des Tuileries, et faisant appel à la vieille loyauté française envers ses souverains.

qu'à la haine d'une cabale antipatriotique, qui se signale depuis quelque temps par son acharnement à poursuivre les gens de bien. On veut vous exciter contre les amis de la cause publique. On voudrait pouvoir employer votre courage en faveur de ce despotisme sous lequel vous avez si longtemps gemi. » Lecture ayant été donnée de cette lettre à l'Assemblée, la droite s'opposa en vain, le 2 janvier, à ce qu'elle fût insérée au procès-verbal ; puis, Rabaut-Saint-Étienne, d'Ailly, Duport, Fréteau stigmatisèrent les efforts faits pour exciter l'armée contre la représentation nationale et, sur leur proposition, le président de l'Assemblée envoya à tous les régiments une proclamation rendant hommage à la valeur, à la fidélité et aux sentiments d'honneur des officiers et des soldats. Cette mesure parut nécessaire afin de ranimer les sympathies de l'armée envers les représentants de la nation. Elle fut bientôt suivie d'une autre plus efficace encore. Par un décret du 28 février, la Constituante accorda, en effet, aux soldats une augmentation de solde de 32 deniers par jour, et, par un décret du 8 avril, elle étendit aux troupes de la marine ce relèvement de solde [1].

Il aurait fallu, du reste, bien plus que le discours peu mesuré d'un député, bien plus qu'une distribution d'écrits plus ou moins insidieux contre l'Assemblée, pour rendre les soldats hostiles aux hommes qui effectuaient la Révolution. Presque autant que les autres citoyens, ils s'étaient montrés, depuis l'ouverture des États généraux, imbus des idées qu'on appelait alors patriotiques, c'est-à-dire réformatrices. La discipline s'était ressentie de leur amour pour la liberté, et l'autorité de ceux de leurs officiers qui passaient pour attachés à l'ancien régime était devenue singulièrement précaire. Ils partageaient, en somme, les passions des populations au milieu desquelles ils vivaient. Or, au début de l'année 1790, précisément parce qu'on supposait au parti aristocratique

[1] Un décret du 5 juin augmenta également la solde des matelots et des officiers mariniers.

des projets contre-révolutionnaires, il y eut dans le peuple et dans la bourgeoisie une recrudescence de patriotisme : « La ferveur pour la liberté est maintenant une sorte de rage, écrivait Arthur Young le 10 janvier ; elle absorbe toute autre passion [1]. » Jamais la Constituante n'avait reçu de province des adresses de dévouement plus nombreuses et plus enthousiastes. Les députés libéraux se sentaient donc soutenus, encouragés par un assentiment presque général, et la confiance de leurs concitoyens leur parut une sorte d'injonction d'avoir à achever leur œuvre de régénération du royaume. « Il faut, lisons-nous dans la correspondance de l'un d'eux, laisser déclamer les ennemis de la Constitution et de la Révolution, et bien se persuader que la nation entière (à la réserve d'un centième qui est composé de parties intéressées) applaudit aux opérations de l'Assemblée Nationale. Il faut bien se persuader que ces opérations feront à jamais le bonheur de la France, et qu'il était impossible de le faire sans passer par un état de convulsion un peu pénible, parce qu'on ne fait jamais une grande révolution sans heurter une foule d'intérêts privés, et il est impossible de heurter ces intérêts privés sans exciter des plaintes, des réclamations [2]. »

II

Un des premiers objets sur lesquels portèrent, en 1790, les délibérations de la Constituante, fut la matière des pensions. Nous avons déjà eu à nous en occuper. Ainsi que nous l'avons exposé, sous la monarchie leur concession était une pure affaire de faveur : les officiers, pas plus que les fonctionnaires, n'avaient de droit à faire valoir pour en obtenir une à la suite d'une longue carrière ou d'infirmités contractées au service de l'État. Le taux en était variable, et elles avaient le caractère d'actes de générosité de la part du souverain.

[1] *Voyages en France*, I, 347.
[2] Duquesnoy, *Journal*, II, 253.

Dans des moments d'embarras financiers, celui-ci s'était, par suite, cru autorisé, plusieurs fois, à en opérer arbitrairement la réduction. Elles avaient néanmoins coûté de plus en plus cher au Trésor, et Necker, Calonne, Brienne avaient chacun réglementé à nouveau les conditions auxquelles elles devraient être allouées à l'avenir; mais le résultat pratique des édits par eux inspirés avait été nul, et, comme l'opinion étaitr partout répandue que les plus graves abus s'étaient glissés dans la concession des pensions, les cahiers rédigés à la veille de la réunion des États généraux avaient réclamé qu'elles fussent l'objet d'une sévère revision [1]. Aussi, un des premiers soins du comité des finances de l'Assemblée Nationale fut-il de parvenir à une connaissance exacte de leur montant et des motifs de leur obtention. Dès le 22 septembre 1789, un décret rendu conformément à la proposition du président du comité l'autorisa à faire imprimer l'état nominatif des pensions, suppléments de traitement, dons et gratifications. Ce travail était, cela se comprend, aussi long que minutieux; mais telle était l'impatience des députés que le duc d'Aiguillon, président du comité des finances, eut à expliquer, le 6 novembre, pourquoi le relevé des pensions n'avait pas encore pu être publié. Ses explications justifièrent amplement le comité de toute intention de retarder la publication dont il était chargé. Néanmoins, Bouche demanda la suppression immédiate des pensions de plus de 300 livres, sauf aux pensionnaires à faire rétablir celles dont ils jouissaient, en fournissant à l'Assemblée la preuve qu'elles étaient méritées et n'atteignaient pas un chiffre exagéré. Mirabeau lui répondit que sa proposition exposait 40.000 personnes à mourir de faim et que beaucoup de petites pensions, accordées à de vieux militaires blessés ou à d'anciens serviteurs de l'État, dépassaient pourtant le chiffre de 300 livres. La motion de Bouche fut, en conséquence,

[1] *Les ministères de Turgot et de Necker*, 342-355. — *Les derniers contrôleurs généraux*, 153, 399. — *Histoire financière de l'Assemblée Constituante*, I, 116.

repoussée. Quelques jours plus tard parut d'ailleurs un premier état des pensions; un second fut imprimé dans le courant de décembre, et, à peine le public les connut-il qu'il manifesta son mécontentement. Les largesses que ces états révélaient au profit des courtisans et d'un certain nombre de grands personnages, les gratifications obtenues par des gens qui n'y avaient aucun titre sérieux, l'énormité des sacrifices que s'imposait annuellement le Trésor au profit des titulaires des pensions, servirent d'aliment à de vives attaques contre les gaspillages de la cour, et les journaux crièrent au scandale : « Un État dont les dettes surpassent les revenus, disait l'un des plus modérés, ne doit pas se permettre des actes de bienfaisance; nulle pension ne doit être acquittée, tant que les créanciers de l'État ne seront pas satisfaits en capital et intérêt [1]. » Les dispositions de la Chambre envers les pensionnaires allaient-elles être meilleures que celles du public? La haine des abus qui animait les députés était une sûre garantie de profondes réformes. Quand, en effet, commença la discussion des mesures législatives à prendre, il fut de suite évident que la Chambre était résolue à opérer de larges suppressions.

C'est le 31 décembre 1789 qu'un premier rapport sur les pensions fut fait par M. d'Harambure, au nom du comité des finances. Ce rapport évalue à 31.533.000 livres le montant des pensions acquittées, tant par le Trésor royal que par différentes caisses, telles que celles du commerce, des messageries, des monnaies, etc. Les pensions à la charge du Trésor, y compris celles des princes frères du roi, atteignent 30.962.000 livres; les pensions militaires entrent dans ce chiffre pour 18 millions. Le rapporteur, après avoir fourni ces renseignements, ne concluait à rien de précis; il indiquait à l'Assemblée qu'elle aurait à statuer sur le taux des pensions, leur réversibilité, leur réduction, mais n'apportait pas de solution. Au contraire, un de ses collègues du

[1] *Lettres au comte de B...*, n° du 5 décembre 1789.

comité des finances, Camus, en proposa une : de suspendre provisoirement le paiement des pensions de plus de 1.200 livres, et de charger une Commission de l'Assemblée de la révision individuelle de toutes les faveurs pécuniaires concédées par le roi. Le marquis de Montcalm fit une autre motion qu'il justifia comme suit : « Il n'est aucun de vous qui ne soit indigné de cette quantité de grâces accordées, en grande partie, à des personnes dont le seul mérite a été d'être protégées par des ministres infidèles et déprédateurs ; tandis que le vrai militaire, celui qui a bravé les dangers et la mort, est dépourvu du nécessaire... Appelés pour corriger les abus, vous vous hâterez d'en réformer un aussi monstrueux, vous ne souffrirez plus que le prix de la sueur du pauvre serve à récompenser celui ou celle qui n'a rien mérité ; vous remplirez par ce moyen l'attente de tous les bons Français, qui ne sauraient voir sans indignation le fruit de leur pénible contribution prodigué à des hommes qui n'ont jamais servi l'État, et, le dirai-je, à ceux même qui en ont été les oppresseurs et les tyrans. » Ce jugement sévère sur l'usage fait par le roi d'une de ses prérogatives n'est-il pas curieux, émanant surtout d'un membre de la haute noblesse ? D'après M. de Montcalm, il convenait d'adopter les règles suivantes : à dater du 1er janvier 1790, toute pension supérieure à 6.000 livres serait ramenée à ce chiffre, sauf celles des officiers généraux ayant fait la guerre, lesquelles pourraient atteindre 12.000 livres ; les pensions accordées aux femmes seraient supprimées, mais les veuves de militaires « ou autres personnes ayant utilement servi la patrie » conserveraient les leurs jusqu'à concurrence de 2.000 livres ; aucune pension ne serait plus réversible sur les enfants ; un comité composé d'un député de chaque province examinerait les titres des pensionnaires et arrêterait la liste des pensions à supprimer, à diminuer ou à maintenir ; enfin, tout pensionnaire qui se serait expatrié perdrait la jouissance de sa pension. Le baron de Wimpfen développa ensuite une motion tendant à ce que les pensions militaires ne subissent que de

faibles réductions ; l'abbé Maury demanda qu'elles fussent intégralement conservées, car, dit-il, « il ne faut pas compter ce que coûtent les militaires, quand ils ne comptent pas, eux, ce que le service de la patrie leur a coûté ». Enfin, l'abbé de Montesquiou, tout en reconnaissant « qu'il est des pensions d'un tel abus qu'elles déshonorent le gouvernement », engagea la Chambre à se montrer « avare de ces retranchements subits qui désolent les familles, et à ne réduire que les pensions vraiment abusives, c'est-à-dire les pensions de ceux qui n'oseraient pas monter à cette tribune pour en défendre les motifs ».

Le 4 janvier, la discussion fut reprise. Le duc de Liancourt parla le premier. « Si les pensions, dit-il, ont été données, sans doute en grande partie, sans motifs absolument plausibles, surtout sans une équitable proportion avec les services rendus, si elles ont été les fruits trop fréquents de la faveur des ministres ou de leur coupable facilité, ces pensions ont cependant été données par celui qui, au nom de la nation, avait seul le droit de disposer des fonds publics. » D'un autre côté, si beaucoup de titulaires touchent des pensions d'un chiffre exagéré, ils n'en sont pas moins « pourvus de titres jusqu'ici reconnus valables ». Il faudra donc apporter une grande modération au travail de revision des pensions. Mais comment y procéder ? Il serait souverainement injuste de soumettre toutes les pensions à une réduction égale, car il importe de tenir compte de leur importance, de la position de fortune des pensionnaires, de leur âge et des motifs, pour lesquels ils ont reçu une grâce du roi. En outre, ce serait folie que de charger un comité de l'Assemblée de l'examen de tous les brevets de pension ; il y en a plus de 30.000 ; les circonstances qui ont motivé l'allocation de chaque pension varient à l'infini, et, pour reviser tous ces brevets, un temps très long sera nécessaire. C'est au pouvoir exécutif qu'il appartient au surplus d'effectuer une semblable opération. Le Conseil du roi peut seul réunir tous les éléments d'appréciation qui lui permettront de statuer en

connaissance de cause sur chaque cas particulier. Ce qu'il convient de faire, c'est donc de décider législativement de combien sera diminuée la somme de 31 millions qui représente le chiffre global des pensions et de confier au roi le soin de les reviser, « d'après les connaissances qu'il a des titres et des besoins de ceux qui en sont actuellement pourvus ». Les observations du duc de Liancourt étaient pleines de justesse et elles avaient le mérite d'avertir la Chambre qu'une des attributions les moins contestables du pouvoir exécutif consiste dans la liquidation des pensions. Mais elles furent peu goûtées : le duc de La Rochefoucauld et le marquis de Montesquiou insistèrent pour que la revision des pensions fût l'œuvre de l'Assemblée elle-même ; Regnaud de Saint-Jean-d'Angely prétendit que l'État ne devait rien à ceux qui n'avaient été pensionnés que par faveur et par intrigue, et finalement on adopta un décret qui peut se résumer ainsi : les arrérages échus jusqu'au 1er janvier 1790 de toutes pensions et gratifications annuelles n'excédant pas 3.000 livres continueront d'être payés, et ceux qui dépassent cette somme seront provisoirement acquittés jusqu'à concurrence de 3.000 livres également ; toutefois, les septuagénaires toucheront leurs pensions et gratifications annuelles jusqu'à 12.000 livres. A partir du 1er janvier 1790, le paiement des pensions sera différé jusqu'au 1er juillet, pour avoir lieu suivant ce qui sera décidé par l'Assemblée Nationale. Un comité composé de 12 membres présentera un projet de loi réglant à nouveau les pensions et un plan pour les réductions à prononcer. Aucune pension et aucun traitement ne seront payés aux Français qui ont quitté le royaume sans autorisation du gouvernement.

Cette dernière disposition est à remarquer, car elle constitue la première mesure qui ait été prise contre l'émigration. Elle avait été adoptée malgré l'opposition de plusieurs orateurs de la droite. Leur opposition eut encore à se manifester le lendemain, à propos d'un amendement de Bouche, demandant que les revenus des bénéfices ecclésiastiques dont les

titulaires étaient absents fussent versés dans le Trésor public. Cazalès, l'abbé Maury, d'Espremesnil, le marquis de Foucault invoquèrent la Déclaration des droits de l'homme, dont un article permet à tout citoyen d'aller et venir comme il lui plaît ; ils rappelèrent que, lorsque Louis XIV avait défendu, sous des peines sévères, aux protestants d'émigrer, cette défense avait été dénoncée dans toute l'Europe comme un acte de tyrannie, et ils en conclurent que l'Assemblée devait éviter de s'exposer à un reproche semblable ; ils affirmèrent que tous ceux qui, pour échapper à des périls parfois certains et à des menaces effrayantes, avaient abandonné leur patrie, s'empresseraient d'y rentrer quand ils seraient sûrs d'y retrouver liberté et sûreté. Par la façon dont ils traitèrent la question, ils est évident que ces orateurs craignaient que la motion de Bouche ne fût qu'un premier pas dans la voie des mesures de rigueur contre l'émigration. Mais celle-ci n'avait pas encore pris assez d'importance pour que la majorité des Constituants fût disposée à sévir contre elle. Peut-être même plusieurs parmi eux voyaient-ils sans déplaisir le départ de quelques centaines de familles nobles ; il débarrassait, en effet, le parti de la Révolution d'adversaires politiques qui, grâce à leur fortune, à leur position sociale, auraient pu, en restant dans leurs domaines, former des centres de résistances aux idées subversives. Les députés qui répondirent aux orateurs de la droite se renfermèrent donc dans la défense de l'amendement de Bouche. Son adoption fut surtout déterminée par les observations suivantes de Le Chapelier : « C'est dans un moment de trouble que tous les citoyens doivent être à leur poste. Ceux qui l'ont quitté ne peuvent plus avoir de revenus attachés à des fonctions qu'ils n'exercent plus. C'est un devoir pour nous de rappeler des citoyens que la crainte a éloignés ; c'est une justice et un devoir de ramener des ecclésiastiques à la résidence. Pourquoi souffririons-nous que les peuples soient privés de leur secours ?... Il faut les rappeler, nous le devons, même par intérêt pour des citoyens fugitifs qui regrettent

sûrement leur patrie et qui, rappelés par vous, seront à l'abri de tous les dangers » La seule atténuation que l'on apporta à la motion fut d'accorder un délai aux ecclésiastiques qui voudraient rentrer en France et on statua en ces termes : « Les revenus des bénéfices dont les titulaires français sont absents du royaume et qui le seront encore trois mois après la publication du présent décret, sans une mission du gouvernement antérieure à ce jour, seront mis en séquestre. » Quoiqu'elle soit, par sa nature, étrangère aux pensions, cette prescription forme l'article 5 de la loi des 4-5 janvier 1790.

L'Assemblée nomma quelques jours plus tard la Commission de revision des pensions, et elle se trouva composée, à peu d'exceptions près, « des hommes les plus exagérés et les moins disposés aux ménagements ». Comment s'étonner de tels choix, quand on voit le député qui nous fournit cette appréciation ajouter un instant après : « Sans doute il faut une grande sagesse, une grande circonspection dans les réductions ; mais il ne faut pas perdre de vue que 10 à 12 millions d'économies sont un objet bien important pour un peuple accablé d'impôts, que les pensions sont un moyen d'existence et non un moyen de luxe, que, s'il faut que l'homme qui a bien servi l'État ait de quoi vivre, le courtisan avide et désœuvré, déjà riche, ne doit pas s'engraisser de la substance du peuple [1]. » Aujourd'hui que la concession des pensions résulte d'un contrat entre l'État et ceux qui le servent, et que, par conséquent, le paiement des pensions est une dette aussi sacrée que celui de la rente, l'idée de les reviser ne saurait entrer que dans la tête de législateurs pour lesquels les engagements de l'État seraient lettre morte. Mais, comme elles n'avaient pas, sous l'ancien régime, le caractère de droits, qu'elles constituaient purement et simplement des grâces, le respect pour les situations acquises n'était pas de nature à arrêter la Constituante.

[1] Duquesnoy, *Journal*, II, 283, 284.

Son comité des pensions se mit donc, sans perdre de temps, à la besogne, et il demanda au ministre des finances communication d'un registre appelé le *Livre rouge*, à cause de la couleur de sa reliure, sur lequel étaient inscrites des dépenses secrètes consistant en dons, gratifications, pensions, mais principalement en ordonnances de comptant. Dans la lettre, en date du 24 janvier, qu'il lui adressa à cet effet, il prit soin de constater « qu'il ne s'agissait pas de divulguer, pour servir d'aliment à une vaine curiosité, des détails dont la publicité pourrait causer quelque peine au roi ; que, pénétrés, comme toute l'Assemblée, des sentiments du plus profond respect pour un prince qui fait le bonheur de son peuple, les membres du comité mettraient toujours beaucoup de réserve dans les opérations qui l'intéresseraient, mais qu'il était indispensable que quelques-uns de ses membres pussent déclarer à l'Assemblée qu'ils avaient vu ce livre et qu'ils y avaient pris les notes nécessaires au travail qui leur avait été confié. » Cette réclamation était légitime, et Necker aurait dû comprendre qu'il ne pourrait pas soustraire le Livre rouge à la connaissance du comité des pensions. Le parti le plus sage aurait donc été de le lui montrer, en lui fournissant des explications sur les différentes natures de dépenses portées au Livre rouge. Malheureusement, persuadé que la divulgation des dons et autres faveurs qui y étaient consignés aurait de graves inconvénients, le ministre se refusa à accéder aux désirs du comité et il lui écrivit, le 14 février, que « le roi ne croyait pas que la communication du Livre rouge pût être d'aucune utilité pour le travail dont il était chargé » ; puis, Louis XVI ayant consenti à cette communication, il prétexta que ses occupations l'empêchaient de la faire. Ces tergiversations produisirent un résultat auquel il était facile de s'attendre : elles inspirèrent des défiances au comité et redoublèrent son impatience de connaître des abus qui devaient dépasser toute attente, puisque le gouvernement mettait tant d'importance à les cacher. Sur ces entrefaites, les membres du comité

apprirent qu'en dépit du décret des 4-5 janvier plusieurs pensions nouvelles avaient été accordées par le roi. A cette nouvelle, ils se persuadèrent que les ministres ne voulaient tenir aucun compte de la volonté pourtant formelle de l'Assemblée. Camus dénonça ces différents faits à la Chambre dans la séance du 5 mars et, le jour même, il fut décrété qu'il ne devait plus être accordé aucune pension, jusqu'à ce que les règles pour leur concession eussent été fixées par une loi nouvelle, et que le roi serait supplié d'enjoindre à ses ministres de communiquer les originaux de toutes les pièces qui leur seraient demandées par un comité de la Chambre, notamment le Livre rouge.

Necker dut s'exécuter. Toutefois, il s'efforça encore de gagner du temps, et c'est le 15 mars seulement qu'il mit le fameux registre à la disposition des membres du comité. Que contenait-il donc et quels renseignements s'y trouvaient? Ses mentions ne s'appliquaient aux pensions que pour une faible somme; elles formaient, au contraire, le relevé complet des ordonnances de comptant. Mais qu'entendait-on par ces expressions: ordonnances de comptant? C'étaient des autorisations de paiement affranchies des formes réglementaires, soustraites aux règles ordinaires de la comptabilité et données par le roi sur la proposition du contrôleur général.

Chaque article était écrit de la main du ministre et paraphé de la main du roi. Les ordonnances de comptant se divisaient en trois classes: les unes, dites au porteur, concernaient des dépenses secrètes, telles que celles du ministère des Affaires Étrangères, et elles étaient acquittées sans qu'ont eût à les signer, ou à en donner quittance; d'autres se rapportaient à des gratifications; d'autres, enfin, s'appliquaient à des dépenses diverses, telles qu'intérêts et commissions d'anticipations, indemnités pour suppression d'offices, frais d'acquisition ou échange de domaines, remboursements d'emprunts, suppléments de traitements, etc. Les ordonnances de comptant, quel que fût leur objet, étaient soustraites à

l'examen de la Chambre des comptes. Elles étaient totalisées par exercice sur deux états, l'un appelé état de l'année, qui comprenait les dépenses acquittées dans l'année même, l'autre appelé état des restes de l'année, sur lequel étaient inscrites les dépenses dont le paiement avait lieu postérieurement. Ces deux états de comptant une fois dressés, le Conseil des ministres les examinait, les arrêtait et les faisait signer au roi. Le gouvernement attachait lui-même si peu de valeur a cette vérification purement de forme que plusieurs années s'écoulaient d'ordinaire sans qu'il songeât à y procéder; ainsi les états de comptant de 1779 ne furent arrêtés qu'en 1788. Quand la vérification en Conseil était accomplie, on adressait à la Chambre des comptes des lettres patentes, par lesquelles le roi lui enjoignait d'admettre la somme totale figurant dans les états de comptant, « sans que le garde du Trésor royal fût tenu de rapporter à la Chambre plus ample certification, ne voulant faire apparoir le nom de personnes auxquelles ladite somme avait était distribuée, pour le préjudice que cela apporterait aux affaires et service du roi, ni qu'il en fût fait aucune mention ni déclaration ». On voit que, grâce à l'expédient des ordonnances de comptant, une notable partie des dépenses publiques pouvait échapper à tout contrôle et à toute publicité.

Leur montant avait varié suivant les temps et les ministres, mais il avait toujours atteint un chiffre élevé : 116 millions en 1779, 87 millions en 1782 et 1786, 145 millions en 1783, 111 millions en 1784, 136 millions en 1785. Il était descendu aux environs de 80 millions en 1787 et 1788 et n'avait pas dépassé 20 à 25 millions en 1789. Il y avait donc eu récemment un progrès réel, dû pour une bonne part aux critiques que l'Assemblée des notables de 1787, le parlement de Paris et la Chambre des comptes avaient dirigées contre le secret qui entourait les ordonnances de comptant. Ces différents corps ne s'étaient pas bornés à protester contre un usage « qui dérobait aux regards de la justice et du public » une portion plus ou moins importante des dépenses de l'État ;

ils avaient fait remarquer, comme Turgot l'avait du reste signalé à Louis XVI dans une note du 23 octobre 1774, que « ce scandaleux mystère » ne répondait à aucune nécessité, attendu que la plupart des dépenses soldées au moyen d'ordonnances de comptant auraient pu être hautement avouées. Cela était exact : si certaines ordonnances servaient, en effet, à dissimuler des prodigalités, la grande majorité était employée à acquitter des dépenses répondant aux besoins des services publics.

Le comité des pensions avait donc bien des motifs pour ne pas divulguer les mentions du Livre rouge, puisqu'elles étaient, en général, étrangères à l'objet même de ses investigations. En admettant que, pour en finir avec une dérogation aux règles habituelles de la comptabilité qui constituait incontestablement un abus, il crût devoir dévoiler le contenu du Livre rouge, il aurait dû, en tout cas, fournir des explications sur ce contenu et convenir loyalement de l'utilité du plus grand nombre des dépenses portées sur les états de comptant. Au contraire, le désir d'attirer l'attention, l'amour d'une popularité malsaine, le poussèrent non seulement à faire imprimer le Livre rouge, mais à accompagner sa publication de commentaires propres à tromper le public et à exciter son indignation. Dans un avertissement, en date du 1er avril, qu'il mit en tête du volume, il s'exprima ainsi : « Le Livre rouge n'est pas le seul registre qui contienne les preuves de l'avidité des gens en faveur. Les travaux continuels auxquels le comité se livre lui découvrent une multitude de preuves d'autres déprédations qu'il fera successivement connaître. Dans un moment où la nation travaille à mettre l'ordre et l'économie dans les finances pour soulager le peuple, il ne faut pas lui laisser ignorer comment les ordonnances de comptant, imaginées pour voiler une infinité de dépenses qu'on aurait eu honte d'avouer, se portèrent aux chiffres suivants... Les vœux du roi pour le soulagement de la France ne seront pas illusoires. La nation ne peut apercevoir qu'avec satisfaction qu'en réprimant à l'ave-

nir tous les dons indiscrets, elle diminuera la masse des dépenses peut-être d'un cinquième par chaque année. » C'était donner à croire que la totalité des ordonnances de comptant n'était motivée que par des dilapidations. Rien n'était plus faux. Aussi Necker s'empressa-t-il de protester. Dans des observations sur l'avant-propos du Livre rouge, il se laissa même aller à excuser l'emploi des ordonnances de comptant : « L'usage de ces ordonnances donnait, dit-il, beaucoup de simplicité et de rapidité à la comptabilité, et cet avantage devait naturellement les faire souvent adopter de préférence... Elles contenaient principalement des objets dont la publicité ne présentait d'inconvénient pour personne, mais dont le jugement en comptabilité aurait éprouvé des longueurs. » Necker avait tort de prendre la défense d'un procédé qui permettait au gouvernement de faire de grosses dépenses en dehors de tout contrôle. Mais il put à bon droit reprocher au comité des pensions de n'avoir pas indiqué que la presque totalité des ordonnances de comptant concernait des dépenses que de toute façon l'État aurait dû payer, alors même qu'elles n'eussent pas été inscrites sur les états de comptant. « Le comité, fit-il remarquer, aurait dû, loin d'égarer l'opinion, comme il l'a fait, l'éclairer par une explication simple et conforme à la vérité. Il n'a pas suivi cette route ; la plus grande partie du public, guidée par l'avant-propos du comité des pensions, ne doute pas en ce moment que les ordonnances de comptant ne soient autant de profusions que l'administration avait intérêt à cacher. »

Ce reproche blessa d'autant plus les membres du comité qu'il était mieux fondé, et, le 23 avril, ils publièrent une réponse à l'écrit de Necker. Ils sont bien obligés d'avouer « qu'il se trouve dans les états de comptant des dépenses utiles », mais il n'entrent dans aucun détail à ce sujet et, loin d'atténuer leurs premières appréciations, ils les exagèrent encore. « Le comité des pensions, déclarent-ils, a levé une partie du voile qui couvrait l'abîme où le plus pur sang du peuple allait disparaître et se perdre ; il a annoncé

qu'il déchirerait le voile entier... Croit-on qu'il s'agisse ici d'intérêts personnels, de passions particulières? Un plus grand objet nous occupe : la cause de la patrie. Acquérir une connaissance parfaite des maux de la nation, pour les guérir; des déprédations, pour en graver la haine dans tous les cœurs : voilà notre devoir, voilà notre but. » Puis, ils repoussent le reproche d'avoir fait imprimer le Livre rouge à l'insu du roi; ils expliquent que la nation veut connaître l'état exact de ses finances, et « qu'il s'agit de lui rendre compte de la dissipation qui en a été faite ». Ils affirment, enfin, leur ferme volonté de dénoncer tous les désordres, tous les abus, et, quoique leur travail ne soit pas encore terminé, ils se félicitent des résultats auxquels il sont déjà parvenus. Ils ont, en effet, découvert que les prodigalités du gouvernement dépassent toute attente : « Le comité met en fait, et il le prouvera, s'il le faut, que depuis 1774, indépendamment des revenus ordinaires de l'État, que l'abbé Terray évaluait alors à 366.879.746 livres, il a été consommé 1.660.012.389 livres d'emprunts et plus de 515 millions de fonds extraordinaires, c'est-à-dire, en moins de seize ans, 2 milliards 175 millions au-delà des revenus ordinaires : par année, environ 135 millions en sus des recettes ordinaires. Les représentants de la nation sont assemblés pour connaître la cause de cette dilapidation. Le comité des pensions est persuadé qu'il la trouvera dans des dons et gratifications, dans des affaires qui n'ont abouti qu'à faire sortir gratuitement du Trésor public une grande partie de ses valeurs. »

Cette dernière affirmation ne saurait être trop sévèrement qualifiée. Le comité des pensions ne pouvait pas ignorer, en effet, que si le gouvernement de Louis XVI avait eu recours à de nombreux emprunts, c'était afin de faire face aux dépenses de la guerre soutenue pendant six ans contre l'Angleterre[1]. La France entière avait applaudi à cette guerre

[1] Les *ministères de Turgot et de Necker*, chap. VIII, p. 251-290.

et à l'affranchissement des colonies anglaises de l'Amérique du Nord ; elle n'avait pas eu assez d'éloges pour Necker, qui avait mis la royauté en mesure de faire la guerre sans impôts nouveaux, mais qui avait abusé du crédit et déterminé par son exemple ses successeurs à chercher dans l'emprunt, plutôt que dans l'impôt, les ressources qui leur manquaient. Ces faits étaient notoires. Cependant ils méritaient d'être remis en lumière et de ne pas être dénaturés, car une nation est oublieuse et l'opinion publique entre volontiers dans une fausse voie, surtout quand la passion du moment l'y pousse. Or, depuis un an, elle était comme affolée et toute prête à croire que l'avidité des courtisans et des grands seigneurs coûtait chaque année à la France des sommes dépassant 100 millions. En la confirmant dans cette erreur, les membres du comité des pensions agirent donc en malhonnêtes gens, et malheureusement ils furent crus sur parole.

Les dépenses inscrites au Livre rouge formaient un total de 227.985.716 livres. Mais il faut remarquer qu'elles embrassaient une période de plus de quinze ans, les premières datant du 19 mai 1774, jour de l'avènement de Louis XVI, et les dernières s'arrêtant au 16 août 1789. Avec plus de bonne foi qu'il n'en apportait dans l'accomplissement de sa mission, le comité aurait fourni sur leur objet des explications qui eussent permis à la Chambre et au public de se rendre compte de leur degré d'utilité ; mais il se contenta de les classer en dix chapitres. Passons-les successivement en revue.

Chapitre I : *Frères du roi*, 28.364.211 livres. Cette somme représentait des secours extraordinaires accordés en différentes fois en vue du paiement de leurs dettes, pour 13.804.000 livres à Monsieur, et pour 14.550.000 au comte d'Artois. — Chapitre II : *Dons, gratifications*, 6.174.793 livres. Quelques chiffres sont à signaler spécialement : en 1774, 250.000 livres allouées à M. de Vergennes ; en 1775, 754.000 livres à Mesdames ; en 1781, 166.000 livres à la comtesse de Maurepas ; en 1782, 1.200.000 livres au duc de

Polignac; en 1784, 150.000 livres à la princesse Christine, 100.000 au comte d'Angevilliers, 200.000 à M. de Saint-Priest; en 1785, 200.000 livres à M. de Sartines « pour l'aider à se libérer de ses dettes »; en 1786, 400.000 au prince de Salm; en 1788, 200.000 livres à M. de Lamoignon, garde des Sceaux. — Chapitre III : *Pensions et traitements*, 2.221.541 livres. Très peu de personnes se partagent ces libéralités : on remarque les noms de la comtesse d'Albany, pour une pension annuelle de 60.000 livres; du prince de Condé, pour une pension de 25.000; du prince des Deux-Ponts, pour une de 20.000; des comtesses d'Ossun, de Brionne, d'Andlau, pour des pensions de 15.000, 10.000 et 6.000 livres; du banquier Panchaud, pour une pension de 9.000, etc. — Chapitre IV : *Aumônes*, 254.000 livres. Ce chiffre paraît bien faible, surtout quand on le compare à ceux des chapitres précédents. — Chapitre V et VI : *Indemnités, avances, arrangements de comptabilité, acquisitions, échanges*, 36.122.927 livres. Les plus grosses sommes inscrites dans ces chapitres sont les suivantes : 7 millions et demi pour l'acquisition des droits du Clermontois, droits cédés à la couronne par le prince de Condé; 8.700.000 livres pour l'acquisition du domaine de l'Isle-Adam; 5.868.000 livres à titre de remboursement d'un emprunt contracté en Hollande au profit des Américains; 3.125.000 livres pour constituer une dotation à l'École militaire; 1.800.000 livres pour le rachat des droits de péage connus sous les noms de Trépas de la Loire et de Traites d'Anjou, droits cédés au Trésor par Monsieur; 1.315.000 livres pour des fournitures faites au garde-meuble; 1.100.000 livres, prix d'acquisition de la maison du financier Beaujon dans le faubourg Saint-Honoré. — Chapitre VII : *Affaires de finances*, 5.825.000 livres. Cette somme représente le remboursement d'avances consenties au Trésor par des banquiers. — Chapitre VIII : *Affaires étrangères, affaires secrètes*, 135.804.891 livres. La plus grande partie des dépenses du ministère des Affaires Étrangères, soit 7 à 8 millions en moyenne chaque année, et les dépenses secrètes

de l'administration des Postes, soit 300.000 livres par an, forment à peu près seules le montant de ce chapitre. — Chapitre IX : *Dépenses diverses*, 1.794.600 livres. Cette somme se compose presque exclusivement de dépenses extraordinaires faites à l'occasion de la naissance des trois enfants du roi, et d'intérêts pris par le roi dans des entreprises commerciales. — Chapitre X : *Dépenses personnelles au roi et à la reine*, 11.423.750 livres. Aucun détail n'est fourni relativement à cet objet.

En résumé, il ressort de ce qui précède que, sur les 228 millions portés au Livre rouge, il n'y en avait qu'une cinquantaine, concernant les frères du roi, des dons, gratifications, pensions et des dépenses personnelles au roi et à la reine, qui présentassent le caractère de libéralités. Mais c'est uniquement sur ces libéralités que se concentra l'attention publique. Pour être compris, le surplus du Livre rouge exigeait d'ailleurs des connaissances administratives que ne possédaient pas en général les citoyens. L'esprit de parti y trouva donc matière à critiques et à récriminations. Aussi n'est-il pas douteux que la publication entreprise par ordre du comité des pensions « fit faire un pas de géant à la Révolution [1] ». Les journaux en effet exploitèrent avec autant de violence que de mauvaise foi les révélations du Livre rouge. Pour donner l'idée de leur polémique, nous nous contenterons de citer certains passages du *Journal* de Loustalot : « Français! vous croyez avoir tout fait en renversant quelques tours et en demandant une constitution ! Cette infâme cour n'avait-elle pas sucé tout votre sang ? n'avait-elle pas fait ses délices de vos larmes? Ne vous a-t-elle pas accablés d'une dette de plus de 3 milliards ? Apprenez qu'il n'est point de privations assez affreuses, d'exil assez dur pour expier tous les crimes dont on s'est rendu coupable envers vous. Lisez le Livre rouge, ce répertoire de forfaits, lisez-le, et apprenez que toute compassion en ce moment est

[1] Ferrières, *Mémoires*, II, 38.

bassesse ; toute générosité, trahison envers la patrie... Malheur, opprobe et malédiction à tout Français qui pourrait le lire jusqu'à la troisième page, sans être agité d'une fièvre de vengeance et de fureur ! » A propos des 28 millions payés aux frères du roi, le même journal insère cette réflexion : « Heureusement le roi n'en a que deux, et vraisemblablement le peuple va désirer qu'il n'en eût jamais eu: les preuves de leur avidité vont faire détester à jamais ceux qui seront destinés à porter le titre d'enfants de France... Il faut leur apprendre aujourd'hui qu'ils ne sont pas des rois, mais de simples citoyens. » Le journaliste fulmine contre les Polignac et autres personnages de la cour qui ont abusé de la bonté du roi, et feignant d'ignorer ou ignorant réellement que les dépenses secrètes du ministère des Affaires Étrangères se composaient de subsides annuels payés à la Suède, à la Suisse et à d'autres puissances, des frais d'établissement des ministres du roi à l'étranger, des indemnités dues aux ambassadeurs, etc., il se prévaut de ces dépenses comme d'une preuve irréfutable de gros envois d'argent faits par la France à l'Autriche. Ces prétendus envois constituaient un des principaux griefs que l'on invoquât contre la reine ; ils servaient d'argument à ceux qui l'accusaient d'être restée Autrichienne de cœur, et de ruiner son pays d'adoption au profit de son pays d'origine. Le journal dont nous reproduisons des extraits ne manque pas d'insister sur cette injuste accusation : « Il a été très public que la cour de France faisait passer des sommes considérables à l'empereur ; ce bruit ne s'est pas accrédité sans que des témoins oculaires n'aient vu les voitures qui les transportaient sur les confins des deux États. L'empereur fit insérer dans tous les papiers publics une lettre de M. de Mercy qui désavouait toute espèce de prêt ou de secours d'argent fait par la France à la maison d'Autriche... Mais l'empereur et ses ministres étaient trop connus pour que leur dénégation pût être d'aucun poids et, d'ailleurs, ce qu'on appelle honteux mensonge et basse imposture chez les particuliers est trait de politique chez les

princes. On persista donc à croire que le château de Versailles avait fait passer à l'empire beaucoup d'argent, et cette opinion aujourd'hui doit se changer en certitude, en voyant par le Livre rouge une mise dehors de 100 millions dont il serait impossible sans cela de concevoir l'emploi [1]. » C'est ainsi que les révolutionnaires tirèrent parti de l'imprudente publicité donnée au Livre rouge, et qu'ils dénaturèrent les faits dans l'intérêt de leur cause.

En même temps que ce fameux registre, le comité fit imprimer l'état nominatif des pensions sur le Trésor royal. Cet état parut en quatre volumes in-4°. Dans la collection des Archives parlementaires, il forme la matière de deux gros volumes. C'est dire l'énorme quantité de personnes qui, dès cette époque, étaient pensionnées par l'État. « Dans cet immense répertoire de noms propres, bien fait pour piquer la curiosité universelle, toute la noblesse, tous les fonctionnaires, tous les favoris de l'époque passent successivement et pêle-mêle devant les yeux du lecteur [2]. » Pour mettre un certain ordre dans l'énumération des pensions, le comité les divisa en sept classes suivant leur importance : la première comprenant les pensions de 20.000 livres et au dessus; la seconde, celles de 8.000 à 20.000 livres; la troisième, celles de 2.400 à 8.000 livres; les quatrième, cinquième, sixième et septième classes, celles de 2.400 à 1.800, de 1.800 à 1.200, de 1.200 à 600 livres et, enfin, celles inférieures à 600 livres. Le total de toutes les pensions, non compris 734.000 livres de pensions possédées par les frères du roi, s'élève à 33.500.000 livres; mais il faut remarquer qu'elles n'étaient pas intégralement payées. En effet, un arrêt du Conseil du 13 octobre 1787 leur avait imposé de fortes réductions : la retenue, comme on disait alors, atteignait quatre dixièmes pour les pensions supérieures à 20.000 livres, trois dixièmes et demi pour celles

[1] Les *Révolutions de Paris*, n° 38.

[2] René Stourm, *Les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, II, 161.

de 8.000 à 20.000 livres, trois dixièmes pour celles de 2.400 à 8.000 livres et un dixième pour celles au-dessous de 2.400 livres. Le calcul de la retenue se faisait, en outre, sur l'ensemble des pensions dont on jouissait, de telle sorte que, si un pensionnaire en avait obtenu plusieurs, cas assez fréquent, on les additionnait, et le Trésor les réduisait comme si le pensionnaire n'en avait possédé qu'une égale au chiffre résultant de leur cumul.

Les pensions des dernières classes étaient naturellement les plus nombreuses, et elles soulevèrent peu d'observations. Leurs titulaires sont généralement d'anciens officiers, d'anciens fonctionnaires, leurs veuves ou leurs filles. On ne trouva guère à critiquer que des pensions accordées à des danseuses, comme Mme Guimard (5.000 livres) et Mlle Heinel (4.100 livres); des danseurs, comme Vestris (4.800 livres): des comédiens, comme Molé et Caillot (3.000 livres); des chanteuses, comme Sophie Arnoud (4.000 livres), et à grand nombre de personnes relevant de la domesticité royale. On trouve, à ce titre, parmi les pensionnaires, le maître de dessin et le maître de clavecin des enfants de France (6.750 et 5.000 livres), des musiciens du roi (3.800 à 2.800 livres), le valet de chambre du roi (3.640 livres), le chef de la bouche du service du roi (2.000 livres), le premier valet de chambre de la garde-robe du roi (3.000 livres), le porte-manteau ordinaire du roi (4.475 livres), le garçon ordinaire de la garde-robe du roi (3.345 livres), des femmes de chambre de la reine, de Madame Louise, de Madame Adélaïde, de Madame Victoire, de Madame Élisabeth, de Madame Clotilde, de de Madame Sophie (6.780, 6.150, 4.700, 3.700, 3.500, 2.800, 1.800 livres), la blanchisseuse du linge de corps du comte d'Artois (2.490 livres), le maitre de viole de Mesdames (3.270 livres), la nourrice de Madame, fille du roi (3915 livres), la nourrice de Madame Élisabeth (4.415), le premier garçon de la chambre de Monsieur (1.310 livres), le premier garçon de la table du premier maître d'hôtel de la reine (1.200 livres), et bien d'autres encore.

Les pensions des deux premières classes furent celles contre lesquelles s'exerça la malignité publique, et il faut convenir qu'elles y prêtaient. Sur la liste des pensionnaires nous relevons les noms de tous les anciens ministres :

Amelot	3	pensions	formant	52.000	livres
Bertin	3	—	—	69.000	—
Comte de Brienne	1	—	—	10.000	—
Baron de Breteuil	6	—	—	91.729	—
De Calonne	4	—	—	42.853	—
Joly de Fleury	4	—	—	65.701	—
Laverdy [1]	1	—	—	20.000	—
De Machault [2]	3	—	—	31.500	—
Maynon d'Invau	2	—	—	26.000	—
De Miroménil	2	—	—	67.080	—
De Montbarey	3		—	64.000	—
De Monteynard	4	—	—	28.790	—
De Puységur	5	—	—	37.770	
De Saint-Priest	6	—	—	39.590	—
De Sartine	4	—	—	86.720	—

Les maréchaux sont également titulaires de pensions. Signalons MM. :

De Broglie	1	pension	formant	70.000	livres
De Castries	2	—	—	57.104	—
De Contades	3	—	—	33.000	—
De Mailly	5	—	—	19.540	—
De Noailles	2	—	—	19.000	—
De Ségur [3]	5	—	—	83.300	—

Les pensions de plusieurs lieutenants généraux atteignent également de gros chiffres. A citer celles du duc de Coigny,

[1] En outre Mme de Laverdy avait obtenu une pension de 8.000 livres.

[2] Plus à Mme de Machault, 8.000 livres de pension.

[3] Dans l'avertissement mis en tête du Livre rouge, le Comité des pensions avait reproché, en termes très vifs, au maréchal de Ségur d'avoir sollicité et obtenu des grâces excessives, tant pour lui que pour plusieurs membres de sa famille. Son fils, le comte de Ségur, protesta contre cette inculpation. Nous reproduisons une partie de sa réponse au comité, parce qu'elle montre que parfois les pensions étaient un moyen d'indemniser certains généraux de dépenses faites par eux et qui, en bonne justice, auraient dû incomber à l'État : « Le maréchal de Ségur a commencé la guerre sans fortune, il a presque toujours com-

50.750 livres ; du baron de Luckner et du marquis de Montmorin, 36.000 livres ; du comte de Rochambeau, 34.740 livres ; du baron de Falckenhayn, 33.024 livres ; du comte de Turpin, 30.000 livres ; du duc du Châtelet, 28.500 livres. De simples maréchaux de camp, tels que MM. de Narbonne, de Choiseuil-la-Beaume, de Vaudurand sont titulaires de pensions de 34.384, 30.368 et 30.000 livres.

Les nobles qui occupent les grandes charges de la cour ne sont pas moins bien traités. La pension du duc de Polignac, premier écuyer de la reine, est de 80.000 livres ; celles de M. de Montmorency-Luxembourg, capitaine des gardes du roi et du duc de Fronsac, premier gentilhomme de la chambre du roi, sont de 40.000 livres ; les huit pensions cumulées par M. Thierry de Ville-d'Avray, premier valet de chambre du roi, montent à 37.336 livres ; celle de M. de Briges, premier écuyer de la grande écurie et capitaine du haras du roi, est de 34.000 livres ; celle de M. de Croismares, commandant de la petite écurie du roi, de 28.294 livres ; celles du prince de Beauveau, capitaine des gardes du roi, et du marquis de Polignac, premier écuyer du comte d'Artois, de 24.000 livres. Le comte de Tavanne, cavalier d'honneur de la reine, le duc de Guiche, capitaine des gardes du corps, le duc de Maillé, premier gentilhomme de la chambre du comte d'Artois, ont des pensions de 18.000, 16.000 et 14.000 livres.

Importantes sont aussi les pensions attribuées aux dames du palais : qu'on en juge. La maréchale de Mirepoix figure sur l'état nominatif des pensionnaires pour 78.000 livres ; la princesse de Guéménée pour 60.690 ; la maréchale de Mou-

mandé des corps détachés, il a représenté le roi dans une grande province Il n'a obtenu que fort tard le prix de ses longs services... Il est obligé de payer annuellement 43.000 livres, pour éteindre les dettes contractées pendant qu'il faisait la guerre à ses frais, dans un temps où les commandants en chef des corps et les commandants en chef des provinces étaient obligés par le gouvernement et forcés par l'usage à une représentation dispendieuse. S'il conservait moins de 43.000 francs, il manquerait à ses engagements ; s'il ne conservait que cette somme, il ne pourrait pas vivre. »

chy pour 35.458; la comtesse de Marsan pour 34.560; la vicomtesse d'Aumale, pour 21.076; la comtesse de Chabannes, pour 19.180; la comtesse de Montmorin, pour 18.163; la princesse de Chimay, pour 18.000; la comtesse Diane de Polignac, pour 13.000 [1].

La munificence royale ne s'exerçait pas, du reste, au profit des seuls personnages de la cour. Les hauts fonctionnaires et les magistrats n'avaient pas manqué de l'invoquer à leur profit, et ils avaient su en tirer des avantages fort appréciables. Quelques exemples sont utiles à citer. Prenons d'abord les conseillers d'État. Voici leurs pensions : M. Lenoir, 47.500 livres; M. Albert, 27.000; M. Dufresne, 25.000; M. Moreau, 21.000; M. Sabatier de Cabre, 20.200; M. de Fontette, 19.220; M. de Mésy, 19.000, etc. Parmi les magistrats, citons seulement : M. de Nicolaï, premier président du Grand-Conseil, 21.000 livres; M. Joly de Fleury, premier président du parlement de Paris, 17.080; M. de Barentin, premier président de la cour des aides, 8.000; M. Antoine Séguier, avocat général au parlement de Paris, 16.000; M. de Catuélau, premier président du parlement de Rennes, 18.000; M. de Castillon, procureur général près le parlement de Provence, 12.480; M. de Berulle, premier président du parlement de Grenoble, 10.720; M. de Montholon, premier président du parlement de Rouen, 9.096, etc. Tous les magistrats dont les noms précèdent sont en exercice et, en sus de leurs pensions, touchent les émoluments attachés aux charges dont ils sont revêtus. D'anciens magistrats sont aussi titulaires de pensions : M. d'Aligre, ancien premier président du parlement de Paris, en a une de 30.000 livres, sans parler d'une autre pension de 8.000 attribuée à sa femme; M. Molé, qui a rempli les mêmes fonctions de premier président du parlement de Paris, en a une de 20.000 livres; M. de Niquet, ancien premier président

[1] La nourrice du roi n'avait pas été oubliée : elle jouissait de quatre pensions, dont le total formait 13.915 livres.

du parlement de Toulouse, en a une de 22.000; M. de La Caze, ancien premier président du parlement de Pau, en a une de 14.000; M. de Nicolaï, ancien premier président du Grand-Conseil, en a une de 12.000, etc. Enfin les intendants, à raison de la haute situation qu'ils occupent dans les provinces, se sont fait la part belle : à M. de La Galaizière, intendant d'Alsace, trois pensions formant 29.000 livres; à M. de La Tour, intendant de Provence, trois pensions formant 22.720 livres; à M. Sénac de Meilhan, intendant du Hainaut, quatre pensions formant 21.000 livres; à M. Feydeau de Brou, intendant de la généralité de Caen, trois pensions formant 12.480 livres; à M. de Marcheval, intendant du Dauphiné, deux pensions formant 12.910 livres; à MM. de Gravelles et Agay, intendants des généralités de La Rochelle et d'Amiens, des pensions de 8.000 livres, etc.

En voilà assez pour établir la gravité des abus, qui, sous l'ancien régime, existaient en matière de pensions. Un simple rapprochement de chiffres suffirait au surplus pour la démontrer. Nous avons dit que la masse de toutes les pensions sur le Trésor royal représentait 33 millions et demi. Or, les pensions des deux premières classes entrent dans ce total pour 9.783.000 livres, soit pour près du tiers, et moins de 600 personnes se les partagent. En effet, l'état des pensions supérieures à 20.000 livres ne comprend que 91 titulaires pour 3.032.665 livres, et celui des pensions de 8.000 à 20.000 livres n'en comprend que 502, pour 6.750.458 livres.

Ce n'est pas sans un sensible déplaisir que Necker avait vu l'Assemblée Nationale suspendre le paiement de toutes les pensions au-delà du chiffre de 3.000 livres, interdire la concession de nouvelles grâces, publier le Livre rouge et l'état nominatif des pensions, enfin annoncer la résolution de procéder elle-même à leur revision. Aussi, afin de marquer son mécontentement et surtout d'exciter celui des pensionnaires, appliqua-t-il dans le sens le plus restrictif le

décret des 4-5 janvier, et donna-t-il des instructions pour que de petites sommes qui constituaient plutôt des secours annuels que de véritables pensions et qui étaient prélevées sur différentes caisses, cessassent d'être acquittées. Des réclamations furent aussitôt adressées au comité des pensions et, sur la proposition de celui-ci, l'Assemblée prescrivit, le 26 mars, de payer provisoirement les pensions imputées sur les fonds de la Loterie royale et n'excédant pas 600 livres. Puis, Necker, ayant fait remarquer que la Loterie servait non pas des pensions, mais des aumônes, Camus saisit la Chambre, le 7 avril, d'un long rapport, dans lequel il incrimina les actes de l'administration et disculpa le Comité de tout sentiment d'injuste sévérité : « Après votre décret des 4 et 5 janvier, dit-il aux députés, vous deviez penser que toutes les grâces pécuniaires qui servent d'aliment à des malheureux seraient payées. Lorsque vous aviez ordonné le paiement de toutes les pensions inférieures à 3.000 livres, deviez-vous croire qu'on en éluderait l'esprit, en élevant des difficultés sur le plus ou moins de précision du terme dont on s'était servi, et en excluant de son exécution des grâces pécuniaires annuelles, parce que, dans les bureaux, elles ne portaient pas le nom de pensions ? C'est là cependant ce qui est arrivé pour les grâces sur la Loterie royale ; et si vous ne prononciez aujourd'hui que sur les fonds de la Loterie, bientôt on élèverait de nouvelles difficultés relativement aux fonds de bienfaisance assignés sur la ferme de Port-Louis, aux pensions qui se payaient sur les fermes, sur les domaines, etc. Il est intéressant de venir au secours de toutes les personnes qu'un retranchement subit de leurs pensions priverait de subsistance; il est important surtout de démentir la fausse allégation que vos décrets sont la cause des refus... Il est un autre objet qui sollicite votre humanité et qui est une nouvelle preuve du peu de bonne volonté avec lequel on entend vos décrets. Il se retient sur toutes les dépenses de la marine 4 deniers par livre, et on donne sur ces fonds une

demi-solde aux matelots et autres gens de mer, invalides ou infirmes. Eussiez-vous jamais pensé que vos décrets suspendissent la concession de ces demi-soldes ? On les refuse cependant. » Camus insistait ensuite sur la nécessité d'acquitter les petites pensions dues à de vieux officiers, et, conformément aux conclusions de son rapport, l'Assemblée décréta que toutes les personnes portées soit sur les états des fermes, soit sur tous autres états, recevraient la somme de 600 livres ou telle autre somme inférieure pour laquelle elles y figureraient, que les matelots et gens de mer invalides ou infirmes continueraient de toucher leurs demi-soldes et que le paiement des pensions militaires, particulièrement de celles inférieures à 100 livres, devrait être accéléré autant que possible. Deux autres décrets, en date du 20 avril et du 19 mai, inspirés par les mêmes principes, prescrivirent de payer leurs pensions aux sous-officiers suisses, aux gendarmes de la garde et aux personnes inscrites pour des secours de 600 livres ou au-dessous sur les registres de la caisse des économats.

Le comité des pensions, en se chargeant de la revision des 30.000 brevets existants, avait assumé une tâche immense et qui, en fait, devait être au-dessus de ses forces. Mais il crut d'abord pouvoir y suffire, et il annonça, le 24 mars, qu'il s'était subdivisé en six sections, composées chacune de trois membres, que chaque section siégerait tous les jours, les dimanches et fêtes exceptés, depuis neuf heures du matin jusqu'à deux heures, puis de cinq à neuf heures du soir, que les titres de tous les pensionnaires seraient examinés avec soin, et que le comité présenterait à la Chambre une série de rapports tant sur l'ancienne législation en matière de pensions et sur ses lacunes, que sur les nouvelles règles à adopter et sur les modifications à faire subir au taux actuel des pensions. Plusieurs mois de travail assidu allaient être nécessaires au comité avant qu'il pût soumettre à la Constituante un projet de loi sur la concession des pensions. Laissons-le donc à sa besogne et revenons en arrière,

car, pour ne pas interrompre l'exposé des mesures prises par les députés au début de l'année, relativement aux pensions, nous avons dû renvoyer à d'autres chapitres le récit des événements d'ordre financier qui se sont accomplis à la même époque.

CHAPITRE II

I. Mémoire du contrôleur général en date du 2 janvier 1790, signalant que les impôts ne rentrent plus (39). — Le 18 janvier, formation d'un comité d'imposition, chargé de présenter un nouveau plan de contributions : rejet d'une proposition de la droite tendant à établir un impôt sur le luxe (40). — Rejet, le 22 janvier, d'une motion de Cazalès sur la vérification de la dette publique ; orageux débats (42). — Décret du 22 janvier sur la liquidation des créances arriérées ; critiques qu'il mérite (43). — Rapport du 23 janvier et décret du 30 janvier sur la perception des impôts directs de 1790 (44). — Décret du 25 janvier sur le maintien des droits d'aides et d'octroi (46). — Nombreux décrets pour rappeler les contribuables à l'observation des lois du 25 et du 30 janvier (46). — II. Le roi doit-il se rallier à la Révolution ? (48). — Misère et désordres dans la capitale et en province (48). — Necker et Lafayette décident Louis XVI à se rendre à la Chambre et à adhérer aux principes constitutionnels (50). — Séance du 4 février, discours du roi (51). — Les membres de l'Assemblée prêtent le serment civique (52). — A Paris et dans toutes les villes les citoyens prêtent le même serment (53). — Rejet d'une motion de Malouet tendant à fortifier le pouvoir exécutif. Rapport de Grégoire sur les troubles en province : il est décrété que le président de l'Assemblée adressera une circulaire aux municipalités pour le rétablissement de l'ordre (54). — Adresse aux Français du 10 février (56). — Nouveaux désordres en province ; loi du 23 février qui continue de s'en remettre aux municipalités du soin de réprimer les troubles (57). — III. Afin de rétablir la paix dans les campagnes, la Constituante croit devoir fixer l'exacte portée du décret du 4 août sur la suppression et le rachat des droits féodaux (60). — Origine des cens et redevances seigneuriales : causes de leur impopularité : caractère des autres droits féodaux ; théorie à laquelle obéit la Cons-

tituante (61). — Sur le rapport de Merlin, elle supprime, le 15 mars, toute distinction entre les fiefs, les censives et les alleux et abolit sans indemnité les droits dérivant de l'ancienne suprématie seigneuriale (63). — Elle maintient, sauf faculté de rachat, les cens et autres droits qui sont l'équivalent d'un prix de vente (68). — Équité de la loi du 25 mars (69). — Résistance des populations à l'acquittement des droits déclarés rachetables, malgré les injonctions de la Constituante ; en fait, ces droits ne sont plus payés (70).

I

La loi du 19 décembre 1789 avait autorisé la Caisse d'Escompte à faire à l'État une nouvelle avance de 80 millions en billets, ordonné la vente de 400 millions de biens tant nationaux qu'ecclésiastiques et prescrit la création de pareille somme en assignats [1]. Mais, en adoptant cette loi, après une longue discussion, la Constituante savait fort bien n'avoir paré qu'au plus pressé. L'insuffisance des recettes par rapport aux dépenses subsistait en entier, et la nécessité de réorganiser le système des contributions était d'autant plus urgente que la rentrée des impôts existants rencontrait dans le mauvais vouloir des populations des obstacles chaque jour plus grands. Un mémoire de M. Lambert, contrôleur général des finances, qui lui fut communiqué à la séance du 2 janvier, attira de nouveau son attention sur les pertes que de ce chef subissait le Trésor. En beaucoup d'endroits, disait ce mémoire, le recouvrement des impositions ne se fait plus ; les autorités municipales méconnaissent les décrets de l'Assemblée relatifs au rétablissement des barrières, pour la perception des taxes dues à l'entrée des villes ; les employés des fermes sont réduits à l'impuissance, et les contribuables n'acquittent plus les droits sur le sel ni ceux sur le tabac ; bref, le désordre est partout. Le mémoire ministériel se terminait par une prière adressée au président de l'Assemblée d'avoir à écrire aux municipalités pour qu'elles facilitassent la tâche aux agents chargés du recouvrement

[1] Ier vol., 632.

de l'impôt. Le président promit de se conformer au désir du contrôleur général ; mais l'Assemblée avait déjà envoyé maintes fois des recommandations semblables, et elles n'avaient pas produit d'effet. Ses nouvelles instructions avaient-elles chance d'être plus efficaces ? Les députés eux-mêmes ne le pensaient pas.

Aussi, le 18 janvier, l'un d'eux, le marquis de Lancosne, leur rappela que les moins-values constatées dans le produit des impositions étaient la principale cause du désarroi financier au milieu duquel se débattaient la Chambre et le gouvernement, que ces moins-values persisteraient vraisemblablement, attendu que le vœu général exigeait la disparition de la plupart des taxes en vigueur, que l'État ne pouvait pourtant pas rester sans ressources, et que le moment était venu « de faire disparaître cette foule onéreuse d'impôts de toute espèce et la voracité du fisc sous laquelle les citoyens gémissent depuis si longtemps ». Il proposa, en conséquence, de nommer un comité d'imposition composé de 11 membres et ayant mission de présenter un nouveau plan de contributions. A peine la lecture de cette motion était-elle achevée, que l'abbé Maury demanda la parole. L'occasion lui paraissait bonne de critiquer les actes de la majorité et d'afficher des sentiments plus démocratiques que les siens. « Depuis huit mois, dit-il, nous sommes assemblés et nous nous sommes à peine occupés des finances ; le mot peuple est souvent prononcé dans nos discours ; il est temps qu'il soit pour quelque chose dans nos décrets... C'est du bonheur du peuple qu'il faut surtout nous occuper. Les classes privilégiées ont déjà fait de grands sacrifices ; ce n'est pas assez. Je demande qu'on abolisse, dès ce moment, tous les droits qui se perçoivent aux barrières sur les consommations communes. Je ne propose pas de faire ce qui est arrivé souvent, c'est-à-dire de détruire sans remplacer ; je propose, au contraire, de remplacer sur-le-champ la perception abolie par un impôt sur le luxe. » Et, comme on l'interrompt, en lui disant de revenir à la question dont l'Assemblée est saisie, il

continue en ces termes : « Je ne crois pas que ces réflexions soient étrangères à la question. Personne ne prendra la défense du luxe, qui doit enfin devenir utile au patriotisme, après n'avoir servi qu'à la dépravation des mœurs. Je demande que le comité dont l'établissement est proposé nous donne le moyen de supprimer sur-le-champ les aides, impôt vraiment désastreux pour les campagnes ; que cet impôt soit remplacé par des octrois sur les villes. Je crois aussi qu'il est indispensable d'établir un comité particulier qui soit chargé spécialement d'examiner la dette publique arriérée, les dettes des provinces et les paiements sur l'Hôtel de Ville. » Le discours de l'abbé Maury fut vivement applaudi dans les tribunes, et un autre orateur de la droite, Cazalès, appuya la demande tendant à la formation d'un comité de liquidation de la dette publique. « L'impôt, fit-il remarquer, n'est dû qu'autant qu'il est nécessaire. Il suit de ce principe que vous ne pouvez accorder aucun impôt sans connaître les besoins de l'État, à moins que vous ne vouliez qu'on prenne sur les besoins réels du peuple pour satisfaire aux besoins imaginaires du gouvernement. Il faut d'abord nommer un comité qui nous indique ces besoins, en nous présentant la quotité de la dette, son origine et ses progrès. » Mais les députés de la majorité aperçurent de suite les dangers de ces propositions : celle relative à la dette ne pouvait qu'inquiéter les capitalistes, les financiers et accroître le discrédit ; celle relative au remplacement des aides par un impôt sur le luxe aurait eu fatalement pour premier résultat, si elle avait été adoptée, de diminuer encore les ressources du Trésor. En conséquence, Barnave, Blin et Régnaud de Saint-Jean-d'Angely objectèrent qu'il serait criminel de tromper le peuple en lui donnant des espérances impossibles à réaliser, que l'état des finances publiques ne permettait pas, pour le moment, de supprimer les aides, que d'ailleurs leur remplacement par une sur élévation des droits d'octroi n'améliorerait pas la situation des contribuables pauvres, et qu'un impôt sur les objets de luxe, en nuisant à

une foule d'industries, répandrait la misère dans les villes. Mais l'orateur qui obtint le plus de succès fut Charles de Lameth, en plaisantant avec esprit « la motion philanthropique » de l'abbé Maury. « Il faut, dit-il, que je lui rappelle que la vertu même a besoin de limites; qu'en voulant attaquer le luxe qui corrompt les mœurs, on ne doit pas oublier que nous ne cherchons pas à constituer une nation nouvelle, mais à régénérer une nation dont le luxe fait la richesse et pour laquelle le luxe est un besoin... On peut d'ailleurs offrir à M. l'abbé Maury, et à tous les ecclésiastiques dont il est l'organe, une facilité pour remplir leurs vues bienfaisantes. Que le clergé, au lieu de payer pour sa contribution patriotique le quart de son revenu, en donne la moitié ; ce second quart sera versé dans la caisse des départements et employé directement à secourir les indigents. » A la suite de ce discours, l'abbé Maury retira sa proposition et l'on se borna à décréter la formation d'un comité d'imposition.

Cependant la droite ne se tint pas pour battue. Elle tenait beaucoup à ce que l'Assemblée se prononçât sur le montant et la légitimité de la dette publique. Elle ne doutait pas que le parti constitutionnel ne s'y refusât, et elle comptait exploiter son refus dans les provinces, comme la preuve de l'asservissement dans lequel les rentiers parisiens tenaient les députés. En conséquence, à la séance du 22 janvier, Cazalès demanda qu'un comité reçut mission de vérifier la dette dans tous ses détails, d'en suivre les progrès, d'assigner les causes de son accroissement, d'exposer à quelles conditions s'étaient faits les divers emprunts et de rechercher quels emplois ils avaient reçu. A l'appui de cette demande, il allégua que depuis deux ans la dette avait grossi de près de 2 milliards et qu'avant de recourir à des augmentations d'impôts il fallait déchirer tous les voiles, reconnaître si les titres invoqués contre l'État étaient réellement légitimes. Combattue par Mirabeau et Lameth, la proposition de Cazalès allait être rejetée, quand de violentes réclamations éclatèrent à droite. Les membres du parti aristocratique

s'écriaient qu'il était désormais inutile de délibérer, attendu que les votes se décidaient d'avance dans les clubs des Jacobins ; puis plusieurs d'entre eux ayant demandé à présenter des observervations et le président ne le leur ayant pas permis, ils lui reprochèrent de vouloir les réduire au silence. Maury finit pourtant par avoir la parole, et ses premiers mots soulevèrent une tempête. « Il n'appartient pas, dit-il, aux représentants de la nation de couvrir d'un voile la dette qu'ils sont chargés de vérifier. Je demande à ceux de cette assemblée à qui la nature a refusé tout autre courage que celui de la honte... » En prononçant ces paroles, il se tournait vers ses collègues de la gauche, et ceux-ci bondirent sous l'injure. Un tumulte indescriptible éclata aussitôt et, comme Target qui présidait la séance n'eut pas la présence d'esprit de rappeler l'orateur à l'ordre, beaucoup de membres réclamèrent la censure contre l'abbé Maury, d'autres son exclusion de la Chambre. Deux députés insistèrent même pour qu'il fût déclaré déchu de son mandat, et que ses électeurs fussent appelés à nommer un autre représentant. Heureusement Mirabeau comprit la gravité de l'atteinte que les députés étaient sur le point de porter à la liberté de la tribune, et à force d'insister il obtint que l'abbé Maury fût simplement censuré avec inscription au procès-verbal.

Ce même jour, 22 janvier, fut adopté un décret concernant les dépenses de 1790 et la liquidation des créances arriérées. Aux termes de ce décret, il fut enjoint au Trésor d'acquitter exactement et sans aucun retard les dépenses ordinaires de l'année courante, la solde des troupes de terre et de mer, les arrérages des rentes, les obligations contractées pour achat de grains, les assignations sur les revenus de 1790 et les dépenses relatives à l'Assemblée Nationale. Il devait, au contraire, surseoir au paiement de toutes autres créances arriérées, jusqu'à leur liquidation par un comité de 12 membres pris dans le sein du comité des finances. A cet effet, les administrateurs et ordonnateurs de chaque département ministériel recevaient l'ordre de remettre au comité, dans le délai d'un

mois, l'état exact de toutes les dépenses arriérées; les fournisseurs et entrepreneurs étaient également invités à lui remettre les titres de leurs créances. Puis, l'Assemblée se réservait de voter, sur le rapport du comité de liquidation, les sommes à affecter au paiement des créances qui seraient reconnues fondées. Ces diverses dispositions furent adoptées presque sans discussion. Il n'y eut guère que Mirabeau pour protester contre quelques-unes d'entre elles. Il fit observer avec raison que le délai d'un mois ne serait pas suffisant pour dresser l'arriéré des ministères, et que d'ailleurs il n'existait pas un homme, « pas même le premier ministre des Finances », qui en connût tous les éléments. Mais les députés étaient pressés de mettre, ne fût-ce qu'en apparence, de l'ordre dans les finances; et ils passèrent outre aux observations de Mirabeau, sans réfléchir que le travail de liquidation dont ils chargeaient un de leurs comités constituait un nouvel empiètement sur les attributions du pouvoir exécutif, et qu'il comportait un tel détail que sa conséquence forcée serait d'amener des retards regrettables dans beaucoup de paiements. D'autre part, n'était-il pas dérisoire d'enjoindre au Trésor d'acquitter avec exactitude les dépenses courantes, alors qu'on ne commençait pas par mettre à sa disposition les fonds qui lui eussent pour cela été nécessaires ?

Si elle n'avait pas le courage de recourir à de nouvelles contributions afin de combler le déficit annuel, l'Assemblée voulut du moins conserver provisoirement celles qu'avait établies la royauté. Au nom du comité des finances, Anson fit donc, le 23 janvier, un rapport sur la perception des impositions de 1790. Les impositions auxquelles ce rapport est consacré sont uniquement les impôts directs, c'est-à-dire la taille, les vingtièmes et la capitation. Anson déclare qu'on doit d'autant moins hésiter à en assurer le recouvrement qu'ils sont moins impopulaires que les droits indirects, et que leur produit est déjà non seulement engagé, mais consommé d'avance. En effet « des rescriptions équivalentes au montant de chaque mois d'impositions ont été données en paiement

dans le courant de l'année dernière : leurs échéances arrivent de mois en mois, et, sans le paiement exact des impositions dans les provinces, sans le versement des provinces au Trésor public, il lui serait impossible de soutenir le fardeau qui retomberait sur lui. Les versements à époques déterminées, si avantageux dans les temps de calme, deviennent la source des plus grands ambarras à chaque échéance, lorsque les termes des impositions ne sont pas payés et lorsque l'on a compté sur ces rentrées pour acquitter des engagements à époques fixes. » Il ajoute que, les nouvelles autorités départementales n'ayant pas encore commencé à fonctionner, il est nécessaire de maintenir en 1790 les formes anciennes de la perception, autrement dit de faire opérer la rentrée de l'impôt direct par les receveurs généraux et par les receveurs particuliers. Il laisse entrevoir que ces agents ne seront sans doute pas conservés dans la nouvelle organisation des finances publiques, mais il estime qu'ils sont assez dévoués à l'intérêt général pour accomplir jusqu'au bout leurs fonctions avec zèle. Au rapport d'Anson était joint un projet de loi portant que, dans chaque commune, les préposés au recouvrement des contributions directes seraient tenus de verser entre les mains des receveurs le montant des rôles de l'exercice 1790 et des exercices antérieurs, suivant les formes prescrites par les anciens règlements, que les receveurs devraient faire toutes diligences pour hâter la perception des impôts et qu'ils auraient à envoyer mois par mois aux directoires de district l'état de leurs recettes. Ce projet fut discuté à la séance du 30 janvier et adopté malgré l'opposition de plusieurs députés : ils auraient voulu qu'on supprimât immédiatement les receveurs généraux et particuliers, et ils profitèrent de l'occasion pour déblatérer contre les financiers [1].

[1] La majorité de leurs collègues trouva leurs déclamations très inopportunes. En effet, pensaient-ils, « la paix du royaume et, par conséquent, le succès actuel de la Révolution reposent sur le crédit public, qu'on anéantit en déclamant avec passion contre la finance, la banque, les hommes à argent » (Duquesnoy, *Journal*, II, 334).

L'Assemblée n'apporta au projet qu'un seul changement, et il fut très regrettable : elle décida, en effet, que les contraintes à décerner contre les contribuables, pour refus de paiement ou retards dans l'acquittement de leurs impôts, devraient préalablement recevoir le visa des directoires de district. Cette formalité allait paralyser l'action des receveurs, car les membres des directoires devaient être peu enclins à autoriser des poursuites contre leurs électeurs.

Avec plus d'habitude de voir les choses au point de vue pratique, la Constituante n'aurait pas commis la faute d'amender sur ce point le projet du comité des finances, car son intention était bien de ne pas compromettre pour le moment la perception des taxes existantes. Nous en avons la preuve dans un décret qu'elle rendit le 25 janvier, à l'effet de déclarer que tous les octrois, droits d'aides, de gros et autres de même nature, partout où ils étaient établis, continueraient d'être perçus comme par le passé jusqu'à ce qu'il en fût autrement décidé. Et comme les villes de Douai et de Valenciennes s'étaient plaintes que des ci-devant privilégiés se prétendaient exempts de droits sur les consommations, par le motif que le décret du 4 août n'aurait aboli les privilèges pécuniaires qu'en matière de contributions directes, ce même décret du 25 janvier eut soin de spécifier que tous les citoyens, quelle que fût leur qualité, étaient assujettis au paiement des droits d'octroi et d'aides. Elle restait ainsi fidèle à l'esprit de ses décrets antérieurs sur l'égalité des Français devant l'impôt. Tout récemment elle avait fait d'ailleurs une nouvelle application de ce principe. Ayant été, en effet, informée que dans plusieurs villes d'anciens privilégiés refusaient de se soumettre au logement des troupes, charge qui avait jusqu'alors uniquement porté sur les roturiers, elle avait décrété, le 23 janvier, que tous les citoyens, sans aucune exception, étaient astreints au logement des gens de guerre.

Mais, s'il était facile d'obtenir qu'il fût mis un terme aux exemptions fiscales dont avaient joui les nobles et les ecclésiastiques, il était plus malaisé d'obtenir que les contribuables

acquitassent leurs contributions. L'ancienne administration était désorganisée et n'osait plus agir ; les nouvelles administrations départementales et communales n'existaient pas encore, ou bien étaient trop faibles, trop inexpérimentées pour accomplir les opérations qu'exigeait la rentrée des impôts. Parfois même, les municipalités étaient de connivence avec les habitants pour frauder les droits dus au Trésor. Le véritable remède à une telle situation eût consisté à fortifier le pouvoir exécutif, à lui rendre une partie au moins de son ancienne autorité. Malheureusement une telle pensée n'entrait point, on le sait, dans l'esprit des membres de la Constituante. Se fiant à leur ascendant sur l'opinion publique et à la confiance que les citoyens avaient en eux, ils se contentaient de légiférer, sans se laisser ni éclairer ni rebuter par les résistances que rencontraient leurs injonctions [1]. Quand ils apprirent que leurs décrets du 25 et du 30 janvier n'étaient pas partout exécutés, ils n'hésitèrent donc pas à les confirmer, espérant sans doute que la manifestation réitérée de leur volonté finirait par aboutir à l'exacte application de la loi. C'est ainsi qu'ils décrétèrent, le 13 mars, que des instructions seraient envoyées dans les paroisses pour la confection des rôles des tailles, afin que la perception n'en éprouvât pas « un retard dont la prolongation deviendrait préjudiciable à la chose publique », et qu'ils décrétèrent les 11 avril, 15 juin, 26 juin, 13 juillet, 19 juillet, 20 juillet, 4 août, 10 août, 18 août, 8 septembre, 22 septembre, 30 octobre, 16 novembre et 22 décembre 1790, que les droits d'aides, d'octrois et toutes les impositions indirectes sur les vins, les boissons, les eaux-de-vie, les bières, les tabacs, le poisson, etc., devaient continuer à être perçus dans la forme accoutumée. Parmi ces décrets, les uns ont une portée générale, les autres sont

[1] Cette sorte d'indifférence philosophique a autorisé Necker à reprocher à la Constituante « d'avoir laissé tomber à dessein la plupart des droits dont le revenu public était composé, et d'avoir permis tacitement aux contribuables de se refuser aux demandes du fisc » (Necker, *Révol. franç.*, II, 91).

spéciaux à la Bretagne, à la Lorraine, au Hainaut, à l'Artois à la ville de Lyon, etc. Mais leur multiplicité suffit pour prouver la résistance que rencontrait l'exécution des ordres de l'Assemblée.

II

Les discussions sur les pensions et les impôts furent loin d'absorber seules, pendant le mois de janvier, l'attention de la Chambre. Elle employa la plus grande partie de son temps à fixer les limites des départements et à disséquer les anciennes provinces entre ces nouvelles divisions administratives. De son côté, le gouvernement se préoccupait d'une grave décision : le roi devait-il conserver à l'égard de l'Assemblée une attitude de réserve et d'expectative, continuer à la laisser faire et attendre les événements ? Ou bien devait-il prendre son parti des faits accomplis, se rallier officiellement à la représentation nationale et se déclarer d'accord avec elle en vue d'achever la Révolution ? Dès le début de la nouvelle année la question fut agitée parmi les ministres. L'irrésolution du roi et les défiances de la cour parurent d'abord ne pas pouvoir être vaincues. Mais Necker sut habilement profiter de diverses circonstances qui donnèrent à penser à Louis XVI que son intérêt était de sortir d'un isolement que les partisans des réformes interprétaient comme un signe d'hostilité.

En effet, à Paris, la détresse était extrême dans la population ouvrière. Des ateliers de charité avaient été ouverts par les soins de la municipalité, mais il ne pouvaient occuper qu'une faible partie des journaliers auxquels manquait leur travail habituel, et ils ne leur distribuaient qu'un salaire insuffisant. Bailly fit appel à la générosité de l'Assemblée. Il lui écrivit, le 21 janvier, « qu'une infinité d'honnêtes ouvriers étaient réduits au désespoir », et il recommanda « les pauvres de la capitale à la charité de Messieurs les députés. » Ceux-ci se montrèrent fort émus de la communication du maire ; ils

nommèrent un comité de quatre membres pour recevoir les dons adressés aux Parisiens et pour se livrer à une étude d'ensemble sur les moyens de détruire la mendicité. En attendant, la misère subsista et, dans les environs de Paris, elle se faisait tout aussi vivement sentir. Il en résultait que le peuple, mécontent, mal nourri, mal payé, était prêt à se laisser égarer par les excitations révolutionnaires des journalistes et des orateurs de cabaret. Le 7 janvier, une émeute avait éclaté à Versailles et le maire avait été forcé de taxer le pain à 2 sous la livre. Le 12 janvier, quelques centaines d'hommes de la garde nationale soldée s'étaient rassemblés dans les Champs-Élysées et avaient réclamé une augmentation de leur solde ; Lafayette, à la tête de plusieurs bataillons de la milice bourgeoise, les avait cernés et désarmés. Mais cette tentative de soulèvement militaire n'en avait pas moins paru un symptôme alarmant. Dix jours plus tard, la garde nationale du district des Cordeliers avait failli en venir aux mains avec les régiments commandés par Lafayette, à l'occasion d'un décret de prise de corps lancé par le Châtelet contre Marat, le trop fameux rédacteur de l'*Ami du peuple* et d'une dénonciation calomnieuse contre Necker ; le district s'étant prononcé en faveur de Marat, il avait appelé aux armes les gardes nationaux et facilité la fuite du journaliste. Les causes d'inquiétude étaient donc grandes, d'autant plus que l'on savait que dans les provinces « la misère, la faim même, tourmentaient les ouvriers des manufactures, les artisans, les marins[1] ». Aussi s'attendait-on à des désordres, et, en effet, on apprit bientôt que des troubles sérieux venaient d'éclater sur une foule de points. Le vicomte de Mirabeau dénonça à la Chambre, le 28 janvier, que des bandes de paysans s'étaient formées dans le Bas-Limousin, dans le Quercy et en Bretagne, qu'elles attaquaient les châteaux, brûlaient les titres de propriété, maltraitaient les personnes qui voulaient se défendre, bref que c'était « une nouvelle jacquerie, la guerre de ceux qui n'ont rien contre

[1] Arthur Young, *Voyages en France*, I, 358.

ceux qui possèdent ». A cette dénonciation étaient joints des rapports de la maréchaussée et des lettres de témoins oculaires.

Pour triompher de tous ces désordres, l'union du gouvernement et de l'Assemblée Nationale parut plus nécessaire que jamais. Necker, puissamment secondé par Lafayette et M. de Montmorin, parvint à en convaincre Louis XVI, et vers la fin de janvier il le détermina à affirmer son parfait accord avec la majorité des députés. « On assurait d'une voix unanime que le calme se rétablirait si le roi s'expliquait, s'il laissait lire au fond de son cœur, et s'il réunissait les opinions, s'il entraînait à la confiance par l'autorité de son exemple [1]. » Le ministre des Finances décida donc Louis XVI à venir en personne lire à la Chambre un discours dans lequel il adhérerait aux principes constitutionnels ; mais, avant même que le parti du roi fût pris définitivement, le bruit s'était répandu d'une démarche décisive de sa part [2]. Ce que cette démarche dût coûter d'efforts à ceux qui l'inspirèrent au roi, on s'en rend compte en se rappelant la force d'inertie de ce souverain : suivant la juste remarque d'un contemporain, « on pouvait aisément l'empêcher d'agir, mais il était extrêmement difficile de le déterminer à agir [3]. » Louis XVI n'eut-il pas d'ailleurs lui-même bien des résistances à vaincre ? En effet, le parti de la cour voyait avec un

[1] *De l'administration de M. Necker par lui-même*, 210.

[2] Voir une lettre de Mirabeau au comte de La Marck, en date du 20 janvier 1790, *Corresp. avec La Marck*, I, 456. — De son côté, la *Correspondance secrète*, II, 417, s'exprime ainsi, à la date du 21 janvier : « Le bruit est général depuis vingt-quatre heures que le roi va se déclarer chef de la Révolution, prendre l'uniforme national et faire dans deux mois le tour de la France pour recueillir dans les provinces les adorations dues au père du peuple, au restaurateur de la liberté française. Si cette nouvelle se confirme, la Révolution est consommée et l'aristocratie écrasée à jamais. » — D'après Duquesnoy (*Journal*, II, 317, 324), c'est seulement le 25 janvier que Louis XVI avertit Necker qu'il était résolu à se rendre au sein de l'Assemblée. C'est également le 25 janvier que l'ambassadeur des États-Unis, Gouverneur Morris, apprit le projet que venait d'adopter le roi (*Mémorial*, I, 288).

[3] *Journal de Duquesnoy*, II, 323.

sensible déplaisir l'intention où était le roi de se placer à la tête de la Révolution, car « c'était une action contraire à l'état de prisonnier que les aristocrates voulaient faire prendre et conserver au roi, et c'était une déclaration de sentiments absolument opposés aux leurs [1]. » Certains hommes modérés étaient de leur côté effrayés des conséquences que pourrait produire un revirement aussi accentué dans l'attitude jusqu'alors observée par Louis XVI, et ils essayèrent de le dissuader de l'accomplir. L'ambassadeur américain Morris adressa notamment à la reine une note pour lui faire observer que « le roi n'avait recueilli que des fruits amers de ses rapports avec l'Assemblée ; que rester dans l'inaction était le parti, non le plus sûr, mais le moins dangereux qu'il eût à prendre ; qu'il serait à plaindre de se jeter à corps perdu dans les filets de ses ennemis, et qu'il devait laisser le peuple se dégoûter des nouveautés dont il était si enthousiaste ; qu'avec le temps, la tranquillité deviendrait l'objet de ses plus chers désirs et qu'alors il reviendrait à son roi [2] ».

C'est le 4 février que Louis XVI se présenta devant la Constituante. La salle, les tribunes étaient combles. Une députation de 30 membres alla à sa rencontre et au milieu d'applaudissements, auxquels quelques députés de la droite et de l'extrême gauche s'abstinrent de mêler les leurs, il gagna le fauteuil qui lui avait été préparé à la place occupée d'ordinaire par le président. Celui-ci se mit à sa droite, les ministres derrière lui, et l'Assemblée écouta debout le discours dont il donna lecture. Ce discours, que Necker avait rédigé, est très long, plein de développements oratoires et on n'y trouve ni la concision de style, ni la fermeté de pensée auxquelles doit s'attacher un monarque lorsqu'il adresse la parole à son peuple [3]. Le début en mécontenta les auditeurs,

[1] De Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 154.

[2] *Mémorial de G. Morris*, I, 516, 517, *passim.*

[3] « En total, le discours est trop phrasé ; on y voit trop qu'il n'est pas l'ouvrage du roi, et si M. Necker a désiré qu'on y reconnût son cachet, il a atteint son but ; personne n'y a été trompé. » (Duquesnoy, *Journal*, II, 349.)

parce qu'il rappelait, avec trop de franchise, « le relâchement progressif de tous les liens de l'ordre et de la subordination, la suspension ou l'inactivité de la justice, les mécontentements qui naissent des privations particulières, la situation critique des finances, les incertitudes sur la fortune publique, enfin l'agitation générale des esprits ». Mais, quand le roi condamna « toute entreprise qui tendrait à ébranler les principes de la constitution, tout concert qui aurait pour but de les renverser » ; quand il vanta les avantages « de l'entière suppression des différences d'ordre et d'état » ; quand il dit : « que partout l'on sache que le monarque et les représentants de la nation sont unis d'un même intérêt et d'un même vœu, afin que cette opinion, cette ferme croyance répandent dans les provinces un esprit de paix et de bonne volonté » ; quand, après avoir déclaré qu'il ne regrettait pas la diminution de son autorité, il ajouta : « Je défendrai, je maintiendrai la liberté constitutionnelle dont le vœu général, d'accord avec le mien, a consacré les principes. Je ferai davantage, et, de concert avec la reine qui partage tous mes sentiments, je préparerai de bonne heure l'esprit et le cœur de mon fils au nouvel état de choses que les circonstances ont amené » : tous ces passages furent accueillis par les acclamations des partisans de la Révolution. Ils étaient si heureux de voir que le roi se compromettait avec eux et qu'il répudiait les doctrines de ceux qui s'étaient jusqu'alors donnés comme ses seuls amis, qu'ils écoutèrent sans irritation les conseils qu'il leur prodigua dans la seconde partie de son discours, conseils au nombre desquels on remarque celui « de s'occuper d'une manière instante et définitive de tout ce qui tient au rétablissement de l'ordre dans les finances et à la tranquillité de la multitude innombrable de citoyens qui sont unis par quelque lien à la fortune publique ».

A peine Louis XVI eut-il fini sa lecture, que les cris de : « Vive le roi ! » éclatèrent de toutes parts, et quand il se fut retiré, une scène extraordinaire se passa dans l'Assem-

blée. Un membre fit remarquer que, puisque le roi venait de parler d'union entre les citoyens et de fidélité à la constitution, il était juste que les députés prêtassent à l'instant le serment civique. Sa motion ayant été mise aux voix et adoptée, le président, Bureaux de Puzy, lut une formule de serment qui fut adoptée en ces termes : « Je jure d'être fidèle à la nation, à la loi et au roi et de maintenir de tout mon pouvoir la constitution décrétée par l'Assemblée Nationale et acceptée par le roi. » Puis, il appela l'attention sur « le caractère auguste et la sainteté » de la cérémonie qui allait s'accomplir, et après avoir réclamé l'honneur de prêter le premier le serment civique, il reçut celui des membres de l'Assemblée qui vinrent tous s'acquitter successivement de cette formalité à la tribune. L'appel terminé, les spectateurs et spectatrices des tribunes, les secrétaires, commis et huissiers de la Chambre demandèrent à prononcer également la formule du serment, et l'autorisation leur en fut accordée. La séance fut levée ensuite au milieu de l'enthousiasme général [1], et tous ceux qui y avaient assisté se répandirent par la ville afin de raconter ce qu'ils avaient vu et entendu.

S'il faut en croire Lafayette, Louis XVI aurait, le jour même, éveillé les défiances des patriotes, en affectant, dans une réception qui eut lieu dans la soirée au palais des Tuileries, « de ne parler qu'aux membres du côté droit, comme pour leur assurer que sa démarche avait été forcée [2] ». Mais,

[1] Toutefois, les chefs du parti aristocratique étaient dans la consternation du désaveu que le roi venait de leur infliger (*Journal de Duquesnoy*, II, 352). Ferrières dit de son côté : « Les évêques et les nobles, sans croire à la sincérité des protestations de Louis XVI, n'en furent pas moins affectés de voir que ce prince rejetait sur eux seuls l'odieux d'une résistance, qu'ils s'étaient efforcés de colorer de leur attachement à la personne du monarque et aux droits de la monarchie » (*Mémoires*, I, 388). — D'autre part, il ressort des termes employés par Mirabeau dans une lettre du 5 février (*Corresp. avec La Marck*, I, 364) que le grand orateur éprouvait un vif mécontentement du succès des déclarations inspirées à Louis XVI par Necker et Lafayette.

[2] *Mém. et corresp.*, III, 115, 242. — Lameth (*Hist. de l'Assemblée constit.*, I, 323) relate de même que les chefs du parti populaire ne

en admettant que les révolutionnaires exaltés aient douté, dès le principe, de la bonne foi du roi, les autres députés espérèrent que cette démarche aurait pour conséquence, ainsi que le porte une adresse de la Chambre en date du 5 février, « l'oubli de toutes les divisions, le concert de toutes les volontés, la réunion de tous les intérêts particuliers dans le seul intérêt public », bref le triomphe prochain de la Révolution. Les simples citoyens pensèrent de même que l'acceptation par Louis XVI de la constitution équivalait à une condamnation formelle des menées du parti aristocratique, que ce parti ne pourrait par suite plus opposer de résistance aux réformes qui restaient à accomplir, et que l'œuvre de l'Assemblée Nationale allait s'achever sans nouveaux obstacles. Cette illusion se répandit partout et, comme la scène du 4 février avait fortement impressionné l'imagination populaire, on se plu à l'imiter. « Bientôt, chacun voulut prêter le serment civique. On fit des processions, on dressa des autels dans les rues, dans les carrefours, dans les promenades publiques. Le peuple obligeait tous les passants à se sermenter ; il y eut tel individu qui fut forcé de prêter le même serment soixante fois dans le même jour, et cet enthousiasme dégénéra en licence puérile et ridicule. De Paris, il gagna les provinces aussi rapidement qu'avaient fait les cocardes tricolores. Presque partout il fut accompagné d'un *Te Deum* solennel, et en moins de huit jours tout le royaume se vit engagé par serment à maintenir une constitution qui n'était pas achevée et que personne ne connaissait[1]. »

Malouet aurait voulu que la Constituante, maintenant rassurée sur les sentiments du roi, s'empressât de rendre de la vigueur au pouvoir exécutif et de « rétablir l'action de la

croyaient pas à la sincérité des déclarations faites par le roi. « Ils avaient peine à se persuader que la cour pût adopter de bonne foi des institutions destinées à limiter la puissance royale, et à déraciner les abus, patrimoine des courtisans. »

[1] Clermont-Gallerande, *Mémoires*, I, 324.

force publique ». Il proposa donc, dès le lendemain de la séance royale, d'inviter le gouvernement « à prendre les mesures les plus efficaces pour la protection des propriétés et la sûreté des citoyens ». La Chambre écarta cette motion, mais bientôt elle y revint d'elle-même. En effet, le 9 février, l'abbé Grégoire fit un rapport sur les désordres du Quercy, du Rouergue, du Périgord, du Bas-Limousin et de la Basse-Bretagne. Il les attribua à la crainte qu'avaient les paysans de la non-exécution des décrets du 4 août concernant la suppression des droits féodaux, à l'interprétation excessive qu'ils donnaient à ces décrets, à l'influence de faux décrets et de fausses lettres-patentes que des gens malintentionnés colportaient parmi eux pour les exciter à détruire tout ce qui rappelait l'ancienne suprématie des seigneurs, enfin aux manœuvres des ennemis de la Révolution. Il ne chercha pas à nier la gravité des troubles et donna lecture d'une lettre de Lorraine, d'après laquelle on était « à la veille d'une guerre sanglante, intestine et féodale ». Il réclama la stricte application du décret du 10 août 1789 relatif au rétablissement de la tranquillité publique, et l'envoi d'une circulaire signée du président de l'Assemblée, annonçant que la continuation des troubles contraindrait le pouvoir exécutif à les réprimer avec les forces mises à sa disposition. Ce projet de décret était insuffisant, on en conviendra. Néanmoins, Lanjuinais et Robespierre le trouvèrent encore trop rigoureux. Le vicomte de Noailles en montra, au contraire, l'extrême urgence ; il exposa que les ravages auxquels les paysans se livraient dans le Rouergue, le Limousin, le Périgord étaient inspirés par « une véritable frénésie », qu'ils croyaient « faire la chose la plus juste du monde », et que plusieurs parmi eux se croyaient en droit de reviser des procès jugés depuis trente ans[1]. L'abbé Maury, se plaçant au point de vue de

[1] Les excès n'étaient pas moindres en Bretagne que dans ces provinces. En un mois, il y eut 39 châteaux attaqués, 25 où les titres furent brûlés, 12 où les seigneurs durent signer l'abandon de leurs droits. Un chateau, celui de Bois-en-Voyer, fut incendié totalement, deux autres

l'opposition royaliste, soutint que le pouvoir exécutif était hors d'état de ramener le peuple des campagnes dans l'obéissance, attendu que les troupes ne pouvaient plus marcher contre les citoyens que sur la réquisition des autorités municipales, que celles-ci n'osaient pas leur adresser de réquisition et que les milices nationales étaient organisées seulement dans les villes. Il proposa, en conséquence, de prononcer des peines sévères contre les perturbateurs et de conférer au gouvernement le droit d'employer contre eux la troupe de ligne et la garde nationale. Mais on protesta bruyamment contre ces propositions, et on vota le projet de décret déposé par l'abbé Grégoire.

La portée en était assurément médiocre. Cependant le comité de Constitution inventa un moyen encore plus dérisoire pour calmer les passions et faire rentrer les émeutiers dans le devoir : c'était d'envoyer une adresse aux provinces. La rédaction de cette adresse fut confiée à Talleyrand, et il s'acquitta de sa tâche de telle manière qu'un célèbre écrivain a pu dire que la pièce en question est « d'un comique extraordinaire [1] ». Au lieu d'un langage ferme, on y trouve de grandes phrases ; au lieu d'une condamnation sévère des excès dont tant de Français avaient à souffrir, on y trouve un panégyrique enthousiaste de tous les actes de la Constituante et de toutes les lois qu'elle se proposait de rendre. « L'auteur semblait avoir eu bien moins pour objet de seconder les vues paternelles du roi que de contrebalancer en faveur de l'Assemblée Nationale l'accroissement de popularité que Sa Majesté avait acquis dans la séance du 4 février.

furent brûlés en partie, et les maisons de quinze notaires ou officiers de justice seigneuriale furent pillées ou livrées aux flammes (Taine, *La Révolution*, I, 372). Il s'écoula près de six mois sans que les auteurs de ces désordres fussent l'objet d'aucune poursuite. Puis, quand les tribunaux firent procéder à quelques arrestations, Le Chapelier, député de la Bretagne, se plaignit à la Chambre de ce que « l'on traînait dans les cachots de malheureux paysans dont des scélérats avaient égaré la crédulité », et, sur sa proposition, un décret du 5 août 1790 mit fin aux procédures criminelles qui avaient été commencées.

[1] Taine, *La Révolution*, I, 375.

L'Assemblée agréablement surprise d'avoir fait, sans s'en douter, tant de si belles choses, admira son ouvrage et son apologie[1] ». En effet, lorsque l'évêque d'Autun donna lecture de l'adresse le 10 février, elle fut couverte d'applaudissements et on décida qu'elle serait lue de nouveau le lendemain. Le 11 février, elle fut tout aussi favorablement accueillie. En vain, M. de Mortemart demanda-t-il qu'elle fût rédigée avec moins de pompe, par le motif que « son succès serait assuré dans une séance académique, mais qu'il fallait au peuple un style plus simple ». On en vota l'impression, l'envoi aux provinces, l'affichage et la lecture au prône dans toutes les paroisses.

Les événements se chargèrent, d'ailleurs, d'apprendre aux députés que les proclamations les plus éloquentes ne suffisent pas à ramener l'ordre dans un royaume en pleine fermentation. On apprit, en effet, qu'une émeute sanglante avait éclaté à Lyon le 7 février, que les ouvriers de cette ville, secondés par la garde nationale, avaient attaqué un corps de volontaires auxquels ils reprochaient de ne pas nourrir des sentiments assez patriotiques, qu'ils les avaient désarmés après en avoir tué plusieurs, qu'ils avaient ensuite pillé l'arsenal et pris 40.000 fusils. Puis, un rapport du garde des Sceaux, en date du 16 février, exposa à la Chambre les circonstances particulièrement dramatiques dans lesquelles des commis de la ferme générale avaient trouvé la mort à Béziers. Ayant voulu arrêter des gens qui se livraient à la contrebande du sel, des centaines d'hommes du peuple les avaient attaqués. Ils s'étaient réfugiés dans l'hôtel de ville et le commandant du régiment en garnison à Béziers était d'abord parvenu à les protéger ; mais la municipalité n'ayant osé prendre aucune mesure pour faciliter leur fuite ou pour disperser la multitude, les portes de l'hôtel de ville avaient fini par être forcées et les malheureux commis mutilés d'une manière horrible. Ce récit souleva l'indignation de l'Assemblée, et le

[1] Bertrand de Moleville, *Histoire de la Révolution*, III, 36.

marquis de Foucault, après avoir raconté que, dans le Périgord et le Limousin, les paysans attaquaient les châteaux en se prévalant de prétendus ordres du roi, insista pour que le gouvernement fût invité à envoyer dans les villages des détachements de cavalerie et de maréchaussée ; c'était là une solution pratique. Néanmoins, le marquis de Lafayette et M. Emmery, tout en déplorant les actes criminels dont se rendait coupable une population égarée, crurent qu'il valait mieux rendre un décret de plus, et ils demandèrent que le comité de Constitution soumît, dès le lendemain, un projet à l'Assemblée. Le comité s'exécuta et il proposa des pénalités rigoureuses contre les officiers municipaux qui, par négligence ou par faiblesse, ne disperseraient pas les rassemblements séditieux, n'appelleraient pas la garde nationale, la maréchaussée et les troupes réglées à rétablir la tranquillité publique et ne proclameraient pas la loi martiale. La discussion de ce projet de décret fut très animée et elle occupa trois séances. Les orateurs de la droite lui reprochèrent de ne pas être efficace. « La liberté, s'écria l'abbé Maury, est un très grand bien sans doute, mais la sûreté des citoyens est un bien plus précieux encore. » Afin de la garantir, Cazalès soutint qu'il fallait conférer au gouvernement « le droit d'employer tous les moyens qui lui paraîtraient convenables pour ramener le calme et la paix », qu'il fallait, pendant trois mois, « investir le roi de toute la plénitude de la puissance exécutive ». La même thèse fut défendue par Malouet, d'Espremesnil, Montlosier, Clermont-Tonnerre. Dupont de Nemours, sans aller aussi loin, émit l'avis que le maintien de l'ordre public devait être placé sous la sauvegarde des commandants de la force armée, lesquels seraient tenus d'agir sans avoir à attendre la réquisition des autorités municipales. Mais Mirabeau, Barnave, Duport, Pétion, Robespierre s'indignèrent que l'on songeât à donner au roi la dictature militaire, que l'on manifestât autant de défiance

envers les officiers municipaux[1], et ils firent voter, le 23 février, une loi qui se borna à rappeler aux autorités locales les cas où elles devaient publier la loi martiale et qui posa, pour la première fois, le principe de la responsabilité des communes, lorsque des dommages seraient causés à des particuliers par une sédition que les pouvoirs locaux n'auraient pas empêchée. On voit de quelle timidité la Constituante était atteinte quand il s'agissait de réprimer le désordre. C'est ce qui a permis aux contemporains, et plus tard à des historiens, de dire qu'au fond elle le voyait d'un œil bienveillant. Elle ne mérite pourtant pas ce reproche. Le plus grand nombre des députés comprenait parfaitement que les troubles, en répandant l'inquiétude dans le pays et en entravant la perception des impôts, déconsidéraient le nouveau régime et favorisaient le retour du despotisme[1]; mais la peur de rendre puissant le pouvoir exécutif avant que la constitution et les réformes ne fussent achevées les empêcha de rien faire qui pût le relever de l'état d'abaissement où il était tombé.

En même temps qu'elle se déchargeait sur les autorités municipales du soin de veiller au maintien de la tranquillité publique, l'Assemblée rendit une série de lois destinées à fournir à un certain nombre de villes le moyen de soulager la partie la plus misérable de la population. Des décrets en date du 3 mars, du 13 mars, du 27 mars, etc., autorisèrent Abbeville, Poitiers, Orléans, Langres, Gray, Besançon, Valenciennes et d'autres villes encore à contracter des emprunts dont le produit devait être consacré soit à l'établissement d'ateliers de charité, soit à des achats et à des distributions de grains.

[1] Au cours de la discussion, Charles de Lameth raconta que des maisons qu'il possédait dans l'Agenois avaient été pillées et brûlées, ce qui ne l'empêcha pas de terminer ainsi son discours : « La plainte est si loin de ma pensée que j'en aime le peuple un peu plus qu'auparavant. » C'était une platitude de parler ainsi, mais on voit la répugnance qu'éprouvait la fraction avancée du parti patriote à sévir contre les perturbateurs.

[1] *Journal de Duquesnoy*, II, 376, 392.

III

Pour mettre fin aux troubles qui, depuis six mois, se produisaient dans les campagnes et qui avaient récemment redoublé d'intensité, la Constituante avait, du reste, moins de confiance dans l'adoption de lois répressives que dans la promulgation d'une loi nouvelle qui, dans sa pensée, devait faire disparaître la cause même de ces troubles. Il était notoire, en effet, qu'ils étaient surtout occasionnés par la fausse interprétation donnée aux décrets du 4 août ; elle résolut donc de compléter ces décrets en les précisant et en déterminant leur portée exacte. Ils avaient aboli le régime féodal, supprimé la main-morte et tous les droits féodaux dérivant de la servitude personnelle ; maintenu, au contraire, tout en les déclarant rachetables, les cens, redevances et autres droits seigneuriaux qui avaient été primitivement le prix de concessions foncières faites par les seigneurs à leurs vassaux. Mais ce n'étaient là que des énonciations générales et les possesseurs de droits seigneuriaux supprimés ou déclarés simplement rachetables, de même que les anciens redevables de ces droits, ne savaient pas au juste dans quelle situation juridique ils se trouvaient. Cette incertitude de la législation avait permis à une foule de paysans de ne plus acquitter les droits que les décrets du 4 août avaient pourtant entendu conserver, et, d'un autre côté, certains seigneurs en avaient profité pour soutenir des prétentions contraires à l'esprit des décrets et exercer des poursuites parfois non justifiées. Il y avait, par suite, urgence à ce que le législateur s'expliquât plus amplement sur ses intentions, à ce qu'il tranchât les difficultés qui s'étaient élevées dans la pratique et à ce qu'il tirât lui-même les conséquences des principes proclamés le 4 août. Le comité féodal fut invité à

hâter son travail, et, le 8 février, Merlin de Douai déposa en son nom un rapport d'un haut intérêt sur la suppression et le rachat des droits féodaux.

Avant d'exposer les réformes qui, en cette matière, ont été réalisées par la Constituante, il convient d'indiquer quelle doctrine a dicté ses votes et quelle origine avaient les droits dont elle a débarrassé la propriété roturière. Cette origine est fort ancienne : rappelons-la brièvement.

Lorsque les serfs furent émancipés, du XII[e] au XIV[e] siècle, sous la double condition de cultiver les terres, la plupart en friche, qui composaient alors les domaines de la noblesse et du clergé, et d'acquitter certaines redevances, généralement en nature, au profit de ceux qui les affranchissaient, nobles ou gens d'église, il devinrent, les uns mainmortables, les autres censitaires. Les premiers prenaient l'engagement pour eux et pour leur descendance de ne jamais quitter leurs villages ni les champs qui leur étaient concédés ; les seconds acquéraient la pleine propriété d'une parcelle plus ou moins étendue, et ils s'engageaient en échange à supporter à perpétuité soit un prélèvement sur leur récoltes, soit des services personnels ou corvées, soit une rente stipulée en argent. L'accensement ou bail à cens n'était donc pas une location ou un fermage ; c'était une vente effectuée moyennant un revenu invariable et perpétuel, au lieu de l'être pour un prix principal une fois payé. Comme à ces époques reculées l'argent était rare et que les paysans en était à peu près totalement dépourvus, les contrats d'accensement furent le mode ordinaire d'aliénation ; ils restèrent en usage jusqu'au XVII[e] siècle, et c'est par leur moyen que les paysans acquirent peu à peu la propriété d'une notable fraction du sol. Puis, quand la richesse se fut développée dans les villes, les bourgeois et les marchands achetèrent une partie des biens qu'ils possédaient, mais ils les achetèrent grevés de cens et de redevances seigneuriales. Le taux en était resté immuable et cette immuabilité eut deux conséquences remarquables : d'une part, les champs grevés de redevances s'étant morce-

lés par suite de ventes et de successions, les redevances se fractionnèrent dans la même proportion, de telle sorte que la part incombant à chacun des nouveaux propriétaires se trouvait réduite ; d'autre part, les progrès de la richesse publique, l'affaiblissement du pouvoir de l'argent et l'accroissement de la production agricole diminuèrent le poids relatif des droits établis à l'origine. C'est ainsi qu'en maints endroits sous Louis XVI un arpent de terre qui se louait couramment 12 ou 15 francs devait un cens de 2 ou 3 sous. Mais, à mesure que l'on s'était éloigné de l'époque de l'aliénation primitive, on avait perdu le souvenir des conditions dans lesquelles elle s'était faite, on ne se rendait plus compte des motifs pour lesquels les cens et redevances avaient été stipulés, et ceux qui avaient à les acquitter les considéraient comme vexatoires, comme dénués de toute cause légitime, comme un pur acte d'oppression. Il est vrai qu'en sus des droits seigneuriaux qui représentaient le prix d'aliénation de biens-fonds, il en existait d'autres d'une nature moins favorable, qui dérivaient uniquement du pouvoir presque absolu que les suzerains avaient possédé autrefois sur leurs vassaux et de la suprématie qu'ils avaient exercée sur eux[1]. Nous allons voir dans un instant les formes multiples qu'avaient revêtues les droits seigneuriaux, mais nous pouvons dire de suite que le Comité féodal et, sur sa proposition, la Constituante firent entre eux un départ équitable ; ils classèrent dans la catégorie des droits maintenus, sauf faculté de rachat par les redevables, tous ceux qui avaient été établis pour tenir lieu d'un prix de vente, et ils ne déclarèrent abolis sans indemnité que ceux se rattachant à l'existence même du régime féodal. Grâce à cette distinction, très peu de protestations se produisirent contre le principe de la loi, au cours des quatorze séances que l'Assemblée Nationale consacra aux droits féodaux entre le 24 janvier et le 15 mars.

[1] Sur tous ces sujets, lire dans *La Fortune privée à travers sept siècles*, par M. d'Avenel, les chapitres consacrés au servage, au cens et aux droits des maîtres primitifs.

Ainsi que prit soin de le rappeler le rapport de Merlin, le décret du 4 août avait aboli en termes exprès le régime féodal. Or, cette mesure entraînait, par une conséquence logique, la disparition des différences qui avaient jusqu'alors distingué les diverses natures de propriétés immobilières. En vertu des lois de la féodalité, les biens-fonds se divisaient, en effet, en trois classes : la première comprenait les fiefs ; la seconde, les terres en roture ou censives ; la troisième, les alleux ou terres allodiales. Celles-ci ne relevaient d'aucune seigneurie, et leurs propriétaires n'avaient d'obligations envers qui que ce fût ; mais elles constituaient une infime minorité et ne se rencontraient guère qu'en Languedoc, en Dauphiné et en Provence. Au contraire, les terres en roture composaient la plus grande partie du sol et elles dépendaient des fiefs, lesquels avaient sur celles-ci ce qu'on appelait le domaine éminent. Enfin, les fiefs étaient répandus dans toutes les provinces et parmi eux beaucoup avaient dans leur *mouvance*, suivant le terme consacré, d'autres fiefs qui étaient tenus envers eux à des devoirs, les uns honorifiques, les autres utiles. D'après le droit féodal, la nobilité, la franchise ou la roture était, par suite, attachée à chaque parcelle du territoire national, et la parcelle conservait sa qualité en quelques mains qu'elle passât : des roturiers pouvaient posséder des fiefs et des nobles des censives. Avec le temps beaucoup de fiefs ayant été acquis par des membres du tiers état, une notable portion des droits féodaux appartenait donc à des roturiers devenus seigneurs des terres relevant de leurs fiefs. Comme la féodalité avait été détruite le 4 août, Merlin en conclut très justement que les anciens rapports de dépendance des terres les unes vis-à-vis des autres n'existaient plus, qu'il n'y avait plus de fiefs et que toutes les terres étaient transformées en véritables alleux.

Ces prémisses posées, la Constituante, sur sa proposition, déclare abolis : la foi-hommage, dont l'objet « est de reconnaître la supériorité du seigneur dominant et de lui jurer fidélité » ; les retraits féodal et censuel, « qui n'étaient que des

attributs de cette supériorité[1] » ; tout service personnel ayant pour but de manifester la puissance du suzerain et l'infériorité du vassal ; les saisies féodales et censuelles ; la garde seigneuriale, « droit en vertu duquel le seigneur jouit des revenus des fiefs tenus immédiatement de lui pendant que ses vassaux sont en bas âge, à la charge d'entretenir les héritages et de payer les dépenses annuelles dont ils peuvent être tenus » ; la garde royale, droit analogue à celui ci-dessus, qui théoriquement appartient au roi, mais qu'il n'exerce pas, et le déport de minorité, autre espèce de garde seigneuriale en vigueur dans l'Anjou. Sont également abolies les formalités de l'aveu, du dénombrement, des déclarations que nécessitait le renouvellement des terriers, formalités destinées à conserver la preuve des charges auxquels certains fiefs étaient tenus envers d'autres fiefs, et des cens ou redevances que des terres en roture devaient à des terres nobles ; toutefois, il est stipulé que les redevables de ces charges, cens ou redevances, auront à en faire dresser des actes de reconnaissance par-devant tels notaires qu'ils choisiront. La suppression de la nobilité des biens entraîne, en outre, l'abolition des droits d'aînesse et de masculinité à l'égard des fiefs et celle de l'inégalité des partages à raison de la qualité des personnes. Enfin, par analogie avec les rentes foncières et redevances rachetables, les droits censuels, qui avaient jusqu'alors été soumis à l'imprescriptibilité dans la plupart des provinces, sont déclarés prescriptibles.

La mainmorte, cette sorte de servitude en vertu de laquelle une famille était pour toujours attachée à sa maison et à son champ, avait déjà été formellement supprimée par les décrets du 4 août. Une série d'articles est votée afin d'assimiler les mainmortables aux autres citoyens, quant à la liberté individuelle et au droit de disposer de leurs biens par vente ou

[1] En vertu des retraits féodal et censuel, le seigneur avait le droit, lors de la vente du fief ou de la terre en censive, de réclamer ce fief ou cette terre en désintéressant l'acheteur. Le droit de retrait permettait donc au seigneur de se substituer à l'acheteur.

donation. Ces mêmes articles stipulent qu'ils devront toutefois continuer à acquitter les cens et redevances dont ils ont été grevés jusqu'alors, attendu que ces cens et redevances sont le prix des concessions de terres que leurs ancêtres ont autrefois obtenues.

Puis une autre série d'articles contient une longue liste de droits féodaux qui sont abolis sans indemnité : 1° les droits de taille à la volonté du seigneur, ceux de taille fixés par les coutumes [1] et d'aide seigneuriale ; 2° les droits de feu, cheminée, feu mort, fouage [2], bourgeoisie, congé, chiennage, gîte aux chiens et autres droits quelconques perçus par les seigneurs sur les personnes, sur les bestiaux ou à raison de la résidence dans l'étendue de leurs fiefs ; 3° les droits de guet et de garde, ceux qui ont pour objet l'entretien des clôtures des bourgs et des châteaux, ainsi que les rentes et redevances qui en sont représentatives, les droits de pulvérage levés sur les troupeaux passant dans les chemins des seigneurs [3] ; les droits qui, sous la dénomination de banvin, étanche ou autre quelconque, emportaient pour le seigneur la faculté de vendre seul et exclusivement aux habitants de sa seigneurie, pendant un certain temps, ses vins ou autres boissons et denrées ; 4° les droits connus sous les noms de cens en commende, gave, avouerie, poursoin,

[1] Merlin cite parmi les cas où la taille est due en vertu des coutumes : les noces du seigneur, les couches de sa femme, le mariage de sa fille aînée, l'acquisition d'une nouvelle terre, un voyage à faire outre mer. Les droits en question étaient à peu près partout tombés en désuétude.

[2] « Le mot fouage désigne une levée de deniers qui se fait par feux, c'est-à-dire par habitations. Ainsi le droit de fouage n'est qu'une espèce de taille personnelle. Un arrêt du parlement de Paris de 1718 l'a jugé ainsi. » (*Rap. Merlin.*)

[3] « Ce droit, dit Merlin, ne dérive ni d'inféodation ni d'accensement ; il ne peut avoir été introduit que par un abus monstrueux de la puissance féodale, et le déclarer rachetable ce serait non seulement en consacrer l'existence et en légitimer la perception, mais encore le rendre perpétuel, puisque n'affectant aucun individu déterminé et ne pesant que momentanément sur ceux qui font passer des moutons dans une seigneurie qu'ils n'habitent pas, il ne se trouverait jamais personne qui voulût le racheter. »

sauvement et généralement tous ceux qui se payaient en reconnaissance et pour prix de la protection promise par les seigneurs à leurs vassaux; 5° les droits sur les achats, ventes, importations et exportations de denrées et marchandises, tels que les droits de cinquantième ou de centième denier du prix des meubles ou bestiaux vendus, les droits sur les bois et arbres abattus ou vendus, ceux d'accise sur les comestibles, la dîme sur les poissons, les droits de bouteillage sur les vins et boissons et tous autres droits de même nature perçus par les seigneurs[1]; 6° les droits de péage, travers, passage, halage, pontonnage, tonlieu et tous autres de ce genre sur le transport des marchandises; toutefois, les droits de bac et les péages qui ont été concédés soit en dédommagement de frais de construction de canaux ou autres ouvrages publics, soit à titre d'indemnité pour la suppression de moulins ou d'usines prononcée par l'autorité publique sont maintenus; 7° les droits de minage, d'étalonnage, de sciage, d'étalage, de poids et mesures et tous autres perçus sous le prétexte d'inspection, mesurage, vente de denrées ou marchandises; 8° les droits de coutume, hallage, cohue sur les grains, bestiaux, poissons et autres marchandises apportés dans les foires, places publiques et marchés; 9° tous droits exigés sous le prétexte de permissions données par les seigneurs pour exercer des professions, arts ou commerces ou pour des actes qui, par droit naturel, sont libres à tout le monde[2]; 10° tous droits de banalité de fours, moulins,

[1] « S'il est des droits auxquels puisse s'appliquer avec une justesse incontestable le terme d'exactions seigneuriales, c'est principalement à ceux-ci. » (*Rapq. Merlin.*)

[2] « Vendre du fer, des sabots, des planches, des bois de charpente et de menuiserie, ramoner les cheminées, tenir des bains, aiguiser les couteaux et ciseaux, acheter et ramasser les chiffons propres à la papeterie, sortir d'un pays pour s'établir dans un autre, etc., sont des choses qui, par le droit sacré et imprescriptible de la nature, sont libres à tous les hommes. Aucune charte, aucune possession n'a pu autoriser un seigneur à les interdire à ses vassaux, et la permission qu'il leur donne d'user à cet égard de la liberté naturelle n'est de sa part qu'une vaine et absurde promesse de ne pas exercer contre eux une oppression souverainement inique. » (*Rapp. Merlin.*)

pressoirs, boucheries, taureaux, vérats, forges et autres, avec les sujétions qu'ils entraînent; toutefois sont conservées et déclarées rachetables les banalités qui seront prouvées avoir été établies en vertu d'une convention conclue entre une communauté d'habitants et un particulier, qu'il soit seigneur ou non, et celles qui seront prouvées avoir eu pour cause une concession faite par le seigneur soit de droits d'usage dans ses bois ou prés, soit de lots de terre; il est, en outre, rappelé que les moulins, fours, pressoirs, objets de la banalité, restent la propriété de ceux auxquels ils appartiennent, et ils sont placés sous la sauvegarde des municipalités [1]; 11° toutes les corvées, à la seule exception des corvées réelles, c'est-à-dire de celles qui seront prouvées être dues pour prix de la concession d'un bien fonds [2]; 12° le droit de triage [3]. Comme conséquence des suppressions pro-

[1] « Les effets de la banalité consistent principalement en deux points : le premier, dans l'obligation de venir au moulin, au four, au pressoir banier; le second est d'empêcher toute construction de moulins, de fours ou de pressoirs dans le lieu soumis à ce droit... Les banalités peuvent avoir deux causes très différentes. Elles peuvent avoir été établies par la force et n'être que les effets de la puissance seigneuriale, mais elles peuvent aussi avoir été stipulées librement, par des contrats faits pour l'avantage des communautés d'habitants. Dans le premier cas, nul doute qu'elles ne soient des servitudes personnelles et qu'elles ne doivent être, par une conséquence nécessaire, abolies sans indemnité. Il en est de même à l'égard des banalités fondées sur des contrats par lesquels les seigneurs n'ont fait, pour les acquérir, que mettre en liberté des habitants précédemment serfs... Mais les banalités conventionnelles et dont l'établissement n'est pas le prix de la liberté donnée à d'anciens serfs, ne sont pas comprises dans l'abolition. . Ce ne sont que des exceptions et dès lors c'est à celui qui les allègue ou qui veut s'en prévaloir, à en justifier. » (*Rapp. Merlin.*)

[2] En affranchissant leurs serfs, les seigneurs s'étaient réservé de leur imposer des services personnels ou corvées, pour le transport de leurs bois ou récoltes, la fauchaison de leurs foins, l'ensemencement et le labour de leurs champs, etc. Aussi Merlin observe-t-il « qu'elles ont été subrogées à l'ancienne servitude » et que comme telles elles disparaissent sans indemnité.

[3] « Il faut convenir que, parmi les droits réputés féodaux, il en est peu qui se présentent avec un caractère aussi singulier que le triage. C'est, pour un seigneur, le droit de distraire à son profit le tiers des bois ou marais qu'il a concédés gratuitement et en toute propriété à la commune de son territoire, ou, pour parler plus clairement encore, le droit de reprendre le tiers de ce qu'il a donné. » (*Rapp. Merlin.*)

noncées, il est décidé que tous les procès relatifs à des droits abolis ne pourront plus être poursuivis, que les acquéreurs de semblables droits ne pourront prétendre à aucune indemnité ni restitution de prix, que les fermiers de ces droits pourront seulement obtenir la résiliation de leurs baux, et que ceux qui ont acquis des droits de cette nature moyennant le paiement d'une rente en seront déchargés [1].

Enfin le titre III de la loi du 15 mars s'explique sur les droits seigneuriaux rachetables. Ces droits sont tous ceux « qui sont le prix et la condition d'une concession primitive de fonds ». Sont présumés tels, sauf la preuve contraire : 1° toutes les redevances seigneuriales annuelles en argent, grains, volailles, denrées ou fruits de la terre, servis sous les noms de cens, censives, surcens, rentes féodales, champarts, terrages, agriers, dîmes inféodées, etc. ; 2° tous les droits casuels qui, sous les noms de quint, requint, treizième, lods et ventes, ventes et issues, plaids, etc., sont dus à cause des mutations survenues dans la propriété ou la possession d'un fonds [2] ; 3° les droits d'acapte, arrière-acapte et autres semblables dus sur les mutations des seigneurs. La loi stipule que tous ces droits devront continuer d'être payés jusqu'à ce que le rachat en soit effectué : que les administrations municipales et départementales ne pourront pas s'opposer à ce paiement ; que les propriétaires de fiefs dont les archives et les titres ont été brûlés ou pillés pourront établir, soit par acte, soit par la preuve testimoniale, la nature

[1] Un droit avait été omis parmi tous ceux dont la Constituante avait prononcé l'abolition. C'était un droit de pâturage sur les prés avant la fauchaison de la première herbe. Il portait, suivant les pays, les noms de droit de ravage, préage ou fautrage. Il fut supprimé le 19 avril 1790 sans indemnité, sauf le cas où il aurait été établi par une convention spéciale ou à titre de prix d'une cession de terres.

[2] Ces divers droits et spécialement ceux de lods et ventes, dont la perception était la plus répandue, avaient la même origine que les cens et redevances. Les seigneurs, en affranchissant leurs serfs et en leur vendant des terres, s'étaient réservé de percevoir une taxe chaque fois que ces terres changeraient de maîtres. Les lods et ventes, de même que le quint, le requint et autres droits de même nature étaient donc des droits de mutation au profit des seigneurs.

et la quotité des droits qui leur appartenaient : que les propriétaires qui ont renoncé à leurs droits, sous la pression de la crainte ou de la violence, pourront demander la nullité de leur renonciation, et qu'il sera statué incessamment sur le mode et le prix du rachat des droits conservés. La loi à laquelle il est ainsi fait allusion fut rendue le 3 mai 1790, et elle fut commentée par une instruction législative en date du 15 juin 1790. Puis, trois lois des 18 et 23 décembre 1790 et du 16 septembre 1791 complétèrent les mesures antérieurement prises : les deux premières, en autorisant le rachat des rentes foncières qui jusqu'alors avaient été perpétuelles, et en déterminant le mode ainsi que le taux du rachat ; la dernière, en donnant au possesseur d'un fonds à titre de bail emphytéotique la faculté de racheter les droits seigneuriaux dont le fonds se trouvait grevé.

On a jugé très diversement la manière dont la Constituante a réglé la suppression des droits féodaux. Certains écrivains lui ont reproché les ménagements dont elle a usé : à notre sens, ces ménagements font, au contraire, honneur à son libéralisme et à son esprit d'équité. Rien n'était certes plus juste que d'abolir sans indemnité les traces de l'ancienne servitude personnelle, de libérer le paysan des banalités, des corvées et d'une foule de taxes seigneuriales qui le frappaient dans son habitation, dans ses biens et dans les produits de son travail ; d'affranchir totalement le droit de propriété, d'effacer l'antique distinction entre les fiefs et les terres roturières, de généraliser le régime des alleux, autrement dit de faire en sorte que chaque parcelle du sol devînt la propriété pleine et entière de celui auquel elle appartenait. Toutes ces réformes étaient incontestablement un soulagement immense pour le peuple des campagnes. Mais l'Assemblée Nationale, on ne saurait trop le remarquer, ne se laissa pas entraîner à accorder aux populations rurales tout ce qu'elles désiraient. Quoi qu'elle n'ignorât pas qu'elles auraient voulu ne plus avoir à acquitter de cens ni de redevances d'aucune sorte, soit en nature, soit en argent, elle

leur déclara nettement qu'elles devraient continuer à les supporter jusqu'au jour où les redevables de ces cens et redevances en auraient opéré le rachat. Sachant que les droits en question constituaient, en réalité, un prix de vente, qu'ils avaient été stipulés en paiement de terres arables, prés, bois, vignes, successivement aliénés par les anciens seigneurs, que depuis ils avaient été maintes fois cédés et acquis de bonne foi, qu'ils formaient le revenu de milliers de familles non seulement nobles mais roturières, elle entendit en protéger la perception. Et il lui fallut un certain courage pour statuer ainsi, car dans les campagnes on s'attendait à autre chose, surtout après les espérances qu'avait fait concevoir le décret du 4 août, en affirmant en termes trop généraux l'abolition du régime féodal. Les paysans en avaient conclu que l'intention des députés était de les débarrasser de toutes les charges qui pesaient sur eux, et ne faisant aucune distinction, quant à leur origine, entre les droits seigneuriaux, ils s'étaient comportés, aussitôt après le 4 août, comme si tous ces droits étaient déjà détruits. La Constituante était donc sûre de les mécontenter par le maintien des cens, redevances et autres droits qui résultaient de conventions expresses ou qui avaient été le prix de concessions foncières : néanmoins elle décréta ce maintien.

Elle crut de la sorte sauvegarder suffisamment les intérêts des titulaires des droits seigneuriaux conservés, et elle compta sur l'obéissance des citoyens, sur l'empressement des autorités locales à faire respecter les clauses qu'elle avait adoptées. En cela son erreur fut grande : les cultivateurs, les petits propriétaires ruraux n'obéirent pas à celles des prescriptions de la loi du 15 mars qui leur étaient défavorables, et en beaucoup d'endroits les municipalités encouragèrent leur résistance. Instruite de ces faits, l'Assemblée n'hésita pas à les réprouver. Ainsi, par une loi du 18 juin 1790, elle rappela que les redevables des champarts, terrages, agriers et autres redevances en nature étaient tenus de les payer, que ceux qui ne les paieraient pas pourraient être

actionnés et que défenses étaient faites à toutes personnes d'apporter aucun trouble à la perception des champarts par des discours, menaces ou voies de fait, sous peine d'être poursuivies comme perturbateurs du repos public. Par un autre décret du 3 août 1790, elle pria le roi « de donner les ordres les plus précis et les plus prompts, pour que, dans l'étendue du royaume, les tribunaux poursuivissent et punissent, avec toute la sévérité des lois, tous ceux qui, au mépris des droits sacrés de la propriété, s'opposaient, de quelque manière que ce fût, au paiement des droits de champart ou agrier et autres droits ci-devant seigneuriaux qui n'avaient pas été supprimés sans indemnité. » Ces lois furent aussi inefficaces que celles dont elles se proposaient d'assurer l'exécution. En effet, dès avant la réunion des États Généraux, l'action du pouvoir central avait cessé de se faire sentir, et grâce au bouleversement amené par la Révolution dans l'organisation administrative et judiciaire, chacun put ensuite agir à peu près à sa guise. Il ne reste donc à la Constituante d'autre ressource que d'exhaler des plaintes, et dans l'instruction du 15 juin 1791 que nous avons citée plus haut, elle s'exprime comme il suit : « Les explications contenues dans le décret du 15 mars 1790 ont été, en plusieurs cantons du royaume ou méconnues ou altérées ; et il faut le dire, deux causes extrêmement affligeantes ont favorisé les erreurs qui se sont répandues sur cet objet important. La première, c'est la facilité avec laquelle les habitants des campagnes se sont laissés entraîner dans les écarts auxquels les ont excités les ennemis de la Révolution (ce reproche est faux, les campagnards ayant simplement cédé à l'instinct qui les poussait à s'affranchir de leurs obligations antérieures). La seconde, c'est la conduite de certains corps administratifs. Chargés par la constitution d'assurer le recouvrement des droits de terrage, de champart, de cens et autres dus à la nation pour les biens par elle possédés, ils ont apporté dans cette partie de leurs fonctions une insouciance et une faiblesse qui ont amené et multiplié les refus

de paiement de la part des redevables de l'État, et ont, par l'influence d'un aussi funeste exemple, propagé chez les redevables des particuliers l'esprit d'insubordination, de cupidité et d'injustice. Il est temps enfin que ces désordres cessent. » L'instruction du 15 juin 1791, remarquablement rédigée du reste, avait précisément pour but « d'éclairer les citoyens dont l'industrie féconde les champs et nourrit l'empire, sur le véritable sens des lois dont ils avaient jusqu'à présent abusé ». Mais plus il s'était écoulé de temps depuis que les cens et redevances n'étaient plus acquittés, moins ceux sur qui ils pesaient se sentaient disposés à s'astreindre à les payer.

En fait, malgré les excellentes intentions de la Constituante et en dépit des lois qu'elle vota en 1790 et 1791, les droits seigneuriaux de toute espèce, ceux qui étaient la condition d'une aliénation de fonds, aussi bien que ceux qui dérivaient de l'antique servage, disparurent donc à partir du 4 août 1789. Leur disparition ruina plus ou moins ceux qui en avaient joui jusqu'alors, qui en avaient hérité ou qui les avaient acquis à beaux deniers comptants, mais elle améliora la situation d'une infinité de paysans et les attacha définitivement à la Révolution, dont le succès leur apparut comme la plus sûre garantie contre le retour des droits féodaux.

CHAPITRE III

I. Dans un rapport du 29 janvier, Montesquiou annonce 60 millions d'économies à réaliser dans les dépenses de l'État (74). — Rapport du marquis de Bouthillier sur le ministère de la Guerre ; il propose sur l'armée une réduction de 20.000 hommes et une économie de 20 millions (76). — Rapport de Lebrun sur le ministère des Affaires Étrangères ; il signale la nécessité d'assurer à l'État de nouvelles recettes (78). — Motion de Dupont de Nemours sur la dépense du culte et sur les biens du clergé (79). — Décret du 5 février sur les déclarations à faire par les possesseurs de bénéfices et sur la suppression d'un certain nombre de couvents (79). — Rapport de Treilhard sur la faculté donnée aux religieux de sortir du cloître et sur les pensions à leur attribuer (80). — Discussion et vote de la loi du 13 février concernant l'abolition des vœux monastiques et l'allocation de pensions aux membres des congrégations (81). — La loi du 20 février fixe le taux de ces pensions (85). — Rapport de Montesquiou du 26 février et vote d'une loi sur une réduction de 60 millions à réaliser dans les dépenses (85). — Dans un mémoire du 6 mars, Necker n'estime qu'à 30 millions les économies possibles (87). — Il évalue à 292 millions le déficit de 1790. Il propose de renouveler les anticipations, de retarder les paiements et d'emprunter de nouveau à la Caisse d'Escompte (88). — Il combat le projet de création de 300 millions d'assignats (90). — Il demande l'établissement d'un bureau de trésorerie composé de députés (91). — Il estime qu'en 1791 les recettes seront au niveau des dépenses (92). — Le mémoire de Necker mécontente les députés (92). — Dans un rapport du 12 mars le comité des finances repousse toutes les combinaisons du ministre (93). — La Chambre rejette le projet de création d'un bureau de trésorerie et Necker insiste en vain en faveur des autres propositions

qu'il lui avait soumises (95). — II. Le comité des finances, ayant perdu toute confiance en Necker, se décide à introduire des changements dans le système fiscal (98). — Rapport de Dupont de Nemours, en date du 11 mars. Il insiste sur la nécessité de l'équilibre (99). — Il propose de remplacer par une augmentation des contributions directes la gabelle et les droits sur les cuirs, les amidons, les fers, les huiles (100). — Comment il entend combler le déficit de 1790 (104). — Illusions à ce sujet du comité des finances (105). — Longue discussion. Cazalès, Maury et Malouet prennent la défense des impositions indirectes (106). — Attaques dirigées par Maury contre Necker (107). — Lois des 21 et 22 mars conformes aux propositions du comité des finances (108). — Dons patriotiques ; leur montant ; il est affecté au paiement des petites rentes sur l'hôtel de ville (109). — Insuffisance des déclarations servant de base à la contribution patriotique ; loi du 27 mars autorisant les municipalités à taxer d'office les contribuables (111). — La plupart des municipalités ne dressent pas les rôles ; des lois du 8 août et du 25 octobre 1790 ne parviennent pas à vaincre les résistances des contribuables (112). — III. Système proposé, le 10 mars, par Bailly au nom de la ville de Paris, pour faciliter l'aliénation de 400 millions de biens ecclésiastiques (114). — Rapport favorable du comte de La Blache, le 16 mars, et discours de Bailly sur la misère de la population de Paris (116). — Discussion du projet ; comment Thouret justifie l'intervention des municipalités (117). — Loi du 17 mars ordonnant la vente de 400 millions de biens nationaux par l'intermédiaire de la ville de Paris et des autres communes de France (119). — La ville de Paris demande à l'Assemblée la nomination de commissaires chargés de surveiller les opérations de la Caisse d'Escompte (119). — Le Comité des finances se prononce en ce sens, et une loi du 23 mars confie à des commissaires nommés par la Constituante le contrôle de la Caisse (120). — Résumé du plan adopté par le législateur (121).

I

Malgré la diversité de ses délibérations, la Constituante ne perdait pas de vue le problème financier. Elle tenait à ce que de temps en temps son comité des finances la mît au courant du résultat de ses travaux. L'optimisme de ce comité lui plaisait d'ailleurs et la réconfortait. Après l'avoir entendu, elle se croyait toujours sûre de faire disparaître le déficit et de procurer au Trésor une prospérité qui ne manquerait pas de contraster bientôt avec la pénurie actuelle de ses ressources. L'opinion publique avait au surplus besoin d'être rassurée, car la crainte d'une prochaine banqueroute s'était

de nouveau répandue. On savait que les dépenses avaient augmenté, que le recouvrement des impôts était presque partout en souffrance, et l'on se demandait si le Trésor ne serait pas prochainement obligé de suspendre ses paiements [1]. Il importait de dissiper ces craintes, et, à la séance du 29 janvier, le comité des finances présenta à la Constituante, par l'organe de son président, le marquis de Montesquiou, un aperçu général des réductions dont étaient susceptibles les dépenses publiques. Le rapport de Montesquiou est court, mais il contient les perspectives les plus encourageantes.

Un état que vient de faire dresser le gouvernement fixe, dit-il, à 531.533.000 livres le montant des dépenses annuelles. D'après cet état, les rentes perpétuelles et viagères, les intérêts des effets publics et des anticipations, etc., bref, ce qu'on peut appeler les charges de la dette publique, atteignent 241.918.000 livres, et les dépenses ordinaires des ministères forment une somme totale de 289.615.000 livres. Pour le moment le comité ne s'occupe pas de la dette ; il ne se propose que d'exposer les économies qui peuvent être apportées aux dépenses des départements ministériels, et il les évalue à 96 millions. Les contribuables, il est vrai, ne doivent pas s'attendre à être déchargés d'autant, car 35.412.000 livres représentent des dépenses telles que celles de la police, du guet et du pavé de Paris, les secours aux hospices et aux enfants trouvés, les ateliers de charité, les remises et modérations sur les impositions, etc., qui seront détachées du budget de l'État pour être reportées sur les budgets départementaux. Mais il reste 60 902.000 livres qui seront effective-

[1] *Corresp. des Ambass. Vénitiens*, I, 103, 109. — En envoyant ces renseignements à la Sérénissime République, son représentant à Paris lui signalait que beaucoup de personnes dans la capitale et surtout en province admettaient que la banqueroute, tout en causant beaucoup de ruines particulières, aurait cependant un avantage, celui d'affranchir la France de la nécessité de payer de très grosses sommes chaque année à des etrangers, soit 32 millions d'intérêts aux Hollandais, plus de 22 aux Suisses, plus de 10 aux Genevois. On voit que, sous l'ancienne monarchie, une grande partie de la rente française se trouvait placée hors du royaume.

ment économisées et qui allégeront le fardeau jusqu'à présent supporté par les contribuables. Dans ces conditions, « il n'est plus possible de révoquer en doute le niveau si désiré de la recette et de la dépense, cette base de la confiance et du crédit public ». Au rapport de Montesquiou est joint un tableau opposant les nouvelles fixations de dépenses aux anciennes, et donnant, tant pour l'État que pour les provinces, un total de 228.712.000 livres au lieu de 289.615.000. La réduction est, on le voit, fort appréciable ; mais aucune justification n'est fournie. Aussi, ceux des députés qui ne se payaient pas de mots purent se demander si, dans la pratique, les économies annoncées seraient réalisables. Deux rapports spéciaux aux dépenses du ministère de la Guerre et du ministère des Affaires Étrangères leur fournirent toutefois certaines indications.

Le premier de ces rapports, en date du 29 janvier, est l'œuvre du marquis de Bouthillier. Il débute ainsi : « La politique de la France ne doit point être de chercher à agrandir ses possessions. Le système destructeur des conquêtes rend les rois guerriers un fléau funeste pour l'empire soumis à leur administration. » Que l'on retienne ces paroles ; dans leur éloquente brièveté, elles résument non seulement les idées de politique étrangère des membres de la Constituante, mais celles qui au début de la Révolution régnaient dans la France entière. On aurait bien surpris les Français de 1789 et 1790 si on leur avait dit qu'en 1792 ils commenceraient une série de guerres devant durer plus de vingt ans. « La force militaire de terre, continue le marquis de Bouthillier, doit avoir pour but de défendre le royaume contre ses ennemis extérieurs et de fournir au dedans main forte à l'autorité civile pour la protection des lois. Une bonne constitution militaire sera celle qui, en réduisant pendant la paix les forces aux besoins indispensables du service, organisera l'armée de manière à être augmentée facilement, lorsque les attaques de nos ennemis obligeraient à des efforts extraordinaires. » Le rapporteur fait connaître que l'armée de terre

comprend un effectif de 162.690 hommes. Cet effectif lui semble pouvoir être ramené à 142 ou 143.000 hommes, sans y comprendre les troupes « destinées à la garde et à l'éclat du trône ». En temps de paix la composition de l'armée serait la suivante : infanterie, 102 à 103.000 hommes ; cavalerie, 30 à 32.000 ; artillerie, 8 à 9.000. En temps de guerre, l'armée pourra être renforcée de 100.000 soldats, grâce à la création d'une armée auxiliaire, composée d'hommes désignés d'avance pour rejoindre les régiments au premier appel. Pour commander et administrer les troupes, il faut leur adjoindre 9.500 à 10.000 officiers de tous grades et commissaires des guerres. Loin de songer à abaisser les traitements, il n'est que juste de maintenir à leur ancien taux ceux des généraux et officiers supérieurs, de relever ceux des capitaines, lieutenants et sous-lieutenants ; il importe également d'augmenter dans une faible mesure la solde des sous-officiers et soldats. Les augmentations de traitement et de solde coûteront 16 millions et demi ; mais la diminution de l'effectif et les améliorations à apporter dans les services des vivres, des fourrages, de l'habillement, etc., procureront une économie supérieure. Bref, tout compte fait et après être entré dans le détail, le rapporteur du Comité militaire estime que la France pourra à l'avenir entretenir son armée avec 84 millions, au lieu de 99, et il décompose comme suit la dépense annuelle : solde, masses et appointements des officiers, sous-officiers et soldats, 67.500.000 livres ; étapes et convois militaires, 1 million : travaux d'artillerie, 3 millions ; travaux du génie, 2 millions ; entretien des bâtiments militaires, 300.000 livres ; administration centrale de la Guerre, 1.369.000 livres ; état-major des places, 800.000 livres ; compagnies d'invalides et secours aux anciens soldats, 3.490.000 livres ; maréchaussée, 4.351.000 livres. L'économie prévue était de 5 millions inférieure à celle qu'avait annoncée le comité des finances dans un rapport du mois de novembre précédent ; mais M. de Bouthillier explique cette différence, en avouant que « le calcul fait par le comité des

finances n'avait été précédé d'aucun examen préliminaire et ne portait sur aucune base certaine ». Il présente ses propres calculs comme étant, au contraire, sérieusement établis. En était-il bien certain ? Ne contenaient-ils pas des omissions ? La substitution du système des adjudications partielles et des marchés locaux à celui de l'entreprise, substitution dont il parlait dans son rapport comme devant être très avantageuse, serait-elle une cause assez importante d'économies pour réduire à 84 millions la dépense d'une armée comportant un effectif permanent de 152.000 officiers et soldats ? Il était, certes, permis de se poser la question. Néanmoins, les députés acceptèrent d'autant plus volontiers les estimations du Comité militaire, que le ministre de la Guerre, M. de La Tour du Pin, s'engagea à ne pas les dépasser.

Le second rapport, fait par Lebrun sur le département des Affaires Étrangères, est en date du 6 février. Il fait connaître que la dépense de ce ministère a varié, de 1772 à 1788, entre 7.203.000 et 14.154.000 livres, qu'elle a atteint en général 11 à 12 millions par an et qu'elle est, par exception, descendue, en 1789, à 7.330.000 livres. Il en étudie avec soin les divers éléments, dénonce l'exagération d'un certain nombre de traitements et conclut en faveur d'une nouvelle économie de 1 million, qui pourra être réalisée dès 1791. Mais Lebrun est « un sage [1] », doublé d'un financier. Aussi ne s'illusionne-t-il pas sur la portée de cette économie, et il croit devoir avertir ses collègues que le déficit est toujours menaçant. Après leur avoir rappelé que, suivant l'opinion du comité des finances, il y a lieu d'espérer que le budget de l'État sera allégé d'une soixantaine de millions, il leur dit : « Nous nous tromperions si, sur la foi de ces économies, nous nous exagérions la grandeur de nos ressources, et la diminution que nous pouvons opérer sur les impôts. Chaque jour accroît le vide du Trésor public ; aux perceptions déjà évanouies il faut ajouter le décroissement progressif de toutes les autres ; et

[1] C'est ainsi que le définit Malouet (*Mémoires*, I, 269).

les peuples abusés d'une vaine espérance ne croient déjà plus à nos besoins et jouissent d'un avenir imaginaire. Il ne faut pas cependant vous le dissimuler : après les retranchements les plus rigoureux, 450 millions de revenu effectif seront encore nécessaires pour faire face aux dépenses fixes des ministères, pour asseoir l'intérêt de la dette publique, pour assurer un fonds de remboursement, et jamais nous n'atteindrons à ces 450 millions uniquement par des impôts directs. L'intérêt le plus pressant, le plus sacré, vous commande aujourd'hui de protéger les revenus qui vous restent et de remplacer ceux qui vous ont échappé. »

Dupont de Nemours, aussitôt après la lecture de ce rapport prend la parole, et il déclare partager les inquiétudes de Lebrun. Il trouve même la situation des finances « plus affreuse que jamais ». Il se plaint de ce que les impôts ne rentrent pas et de ce que l'Assemblée s'est contentée de créer une Caisse de l'Extraordinaire, sans rien mettre dedans. Mais il ne se borne pas à cette double constatation ; il demande qu'il soit au plus tôt pourvu « au remplacement des branches de revenu dont la perception est suspendue ou qu'il convient de supprimer », et, pour remplir la Caisse de l'Extraordinaire, « que l'on prononce sur l'état des ministres du culte, sur les fonds nécessaires à ce service public et, que l'on constate ainsi à quoi se monte la ressource que l'on peut trouver dans les biens du clergé ». Treilhard, au nom du comité ecclésiastique, appuie cette dernière motion et on vote « que le comité présentera incessamment un plan de constitution et d'organisation du clergé, ainsi que ses vues sur le traitement des titulaires actuels. »

Ce vote fut émis le 6 février. D'autres qui avaient eu lieu la veille attestaient déjà la résolution de l'Assemblée de prendre, dans l'intérêt de l'État, toutes les mesures d'exécution que comportait l'attribution des biens ecclésiastiques à la nation, telle qu'elle avait été prononcée le 2 novembre 1789. Le 5 février, il avait, en effet, été décrété que tous les possesseurs de bénéfices ou de pensions sur les économats, sur le

clergé ou sur des biens ecclésiastiques quelconques devraient, à peine de déchéance, déclarer, dans le mois, devant les officiers municipaux, le nombre, le titre et la situation de leurs bénéfices ainsi que le montant de leurs pensions. Les officiers municipaux recevaient, de leur côté, pour instruction de transmettre dans la huitaine à l'Assemblée Nationale toutes les déclarations par eux reçues. Ces formalités avaient pour but de mettre la Chambre à même de statuer en connaissance de cause sur l'emploi qu'elle croirait devoir faire des revenus des bénéficiers. En outre, le même décret du 5 février avait, « en attendant des suppressions plus considérables », prononcé la suppression d'une maison de religieux de chaque ordre, là où il en existerait deux, de deux maisons, là où il en existerait trois, et de trois, là où il en existerait quatre. Enfin, il avait chargé les administrations de département de désigner celles des maisons qui leur paraîtraient pouvoir être immédiatement mises en vente.

L'adoption à une immense majorité de ces différentes dispositions prouvait combien peu de partisans les institutions monacales comptaient dans la Constituante, et combien vif était son désir d'enrichir l'État avec les biens des couvents. Son sentiment se manifesta d'une façon encore plus éclatante, lorsqu'elle aborda, le 11 février, la discussion du rapport de Treilhard sur les ordres religieux. On trouve dans ce rapport des passages comme celui-ci : « L'humilité et le détachement des choses terrestres ont presque partout dégénéré en des habitudes de paresse et d'oisiveté qui rendent actuellement onéreux des établissements fort édifiants dans leur principe. Partout a pénétré l'esprit de tiédeur et de relâchement qui finit par tout corrompre. La vénération des peuples pour ces institutions s'est donc convertie, pour ne rien dire de plus, en un sentiment de froideur et d'indifférence. L'opinion publique fortement prononcée a produit le dégoût dans le cloître, et les soupirs de pieux cénobites n'y sont que trop souvent étouffés par les gémissements de religieux qui regrettent une liberté dont aucune jouissance ne compense

aujourd'hui la perte. Le moment de la réforme est donc arrivé; car il doit toujours suivre celui où des établissements cessent d'être utiles. » En conséquence, le comité ecclésiastique proposait d'accorder aux religieux la faculté de sortir du cloître, de leur allouer, suivant leur âge, des pensions variant de 700 à 1.000 livres, d'en allouer de 2.000 livres aux abbés, de réunir dans quelques maisons les religieux qui déclareraient ne pas vouloir abandonner leur ordre et d'attribuer à chaque couvent un revenu annuel de 800 livres par religieux qui y résiderait. Au moment où l'on commença à délibérer sur le rapport de Treilhard, Malouet essaya de faire ajourner la discussion. Il dit qu'elle allait détourner l'attention de l'Assemblée du seul objet qui fût vraiment urgent, celui des finances; mais Dupont de Nemours lui répondit que les finances publiques étaient, au contraire, fort intéressées à la fermeture et à l'aliénation d'un grand nombre de couvents, et Dubois de Crancé ajouta que, si l'État ne s'empressait pas de vendre les biens des monastères, il ne pourrait pas tenir ses engagements vis-à-vis de la Caisse d'Escompte, laquelle perdrait immédiatement tout crédit et se trouverait, par suite, dans l'impossibilité de venir au secours du Trésor. Ces considérations parurent déterminantes, et il ne resta plus aux défenseurs des congrégations qu'à combattre le projet de décret.

Ils eurent recours à deux ordres d'arguments. M. de Bonnal, évêque de Clermont, soutint qu'il n'appartenait pas à l'Assemblée Nationale d'abroger à elle seule l'effet des vœux monastiques. « Que l'autorité souveraine puisse condescendre à la faiblesse des religieux qui gémissent sur leur destinée, se relâcher de l'empire de la loi civile qui les concentre dans leurs cloîtres, favoriser même le succès de leur recours à la puissance spirituelle, je ne le conteste pas ; mais ce que je ne crois pas légitime, c'est qu'elle rompe seule des barrières qu'elle seule n'a pas placées ; c'est que, sans le concours de l'Église, elle accorde la liberté à des hommes qui se sont librement engagés, sous le sceau de la religion,

à vivre et mourir dans le cloître; c'est qu'elle leur permette de quitter les livrées de leur état et de s'éloigner de la pratique de leurs règles avant que la puissance, qui seule, dans l'ordre spirituel, a le pouvoir de lier et de délier sur la terre, ait prononcé. » Mais quelle action cette argumentation pouvait-elle exercer sur une Chambre convaincue d'avance de la nécessité d'enlever aux vœux monastiques la sanction de la loi civile? Aussi refusa-t-elle de voter l'impression du discours de M. de Bonnal et prodigua-t-elle les applaudissements à Pétion de Villeneuve disant : « Autrefois les religieux priaient et travaillaient, aujourd'hui ils ne travaillent plus; ce sont des bras ravis à l'agriculture, des richesses enlevées à la société. Aussi les moines sont nuisibles individuellement et ils sont dangereux comme corps. » On n'applaudit pas moins Barnave lorsqu'il s'écria: « Il suffit que l'existence des moines soit incompatible avec les droits de l'homme, avec les besoins de la société, nuisible à la religion et inutile à tous les autres objets auxquels on a voulu les consacrer, pour qu'on y mette fin... Les ordres religieux sont contraires à l'ordre public; soumis à des chefs indépendants, ils sont hors de la société. Obligés à des devoirs que n'a pas prescrits la nature, que la nature réprouve, ne sont-ils pas conduits à les violer [1]? » Plusieurs orateurs ecclésiastiques jugèrent prudent de ne pas heurter de front un parti pris aussi évident. Ils crurent donc habile de parler en gens d'affaires et ils s'attachèrent à établir que, par suite des pensions à accorder aux religieux dont les maisons seraient supprimées, l'État ne serait pas plus riche, après avoir pris les biens de l'Église

[1] La manière de voir de Barnave était partagée par la plupart des députés. « Il s'agit de savoir, écrivait l'un d'eux, le 11 février, si, dans l'ordre nouveau, il est possible qu'un citoyen renonce pour sa vie aux droits de citoyen actif, qu'il cesse d'avoir une volonté sienne, et qu'il soit aveuglément soumis à la volonté d'un homme qui n'est rien dans l'État; il s'agit de savoir s'il n'est pas à la fois antimoral, antisocial, anticonstitutionnel qu'un homme fasse pour sa vie trois vœux absurdes, qu'il n'est pas assuré de garder un jour. Je crois fermement que l'état monastique est incompatible avec la liberté politique et individuelle. » (*Journal de Duquesnoy*, II, 380.)

qu'il ne l'était auparavant. « Si la matière n'était pas si sérieuse, exposa M. de La Garde, général des Lazaristes et député de Paris, on serait tenté de s'égayer en voyant les biens des réguliers présentés comme le remède à tous vos maux, le gage assuré des créanciers, le moyen infaillible de liquider vos dettes, de bannir la mendicité... Je souhaite que cette vente projetée fasse le salut de l'État ; mais, sans chercher à augmenter les alarmes, il me sera permis de dire qu'elle doit souffrir beaucoup de difficultés dans un temps où toutes les fortunes sont ébranlées, où le commerce est anéanti, dans un temps où il y a tant d'hôtels en vente ou sans locataires..... D'ailleurs, pour tirer quelque parti des maisons des communautés, il faut commencer par les abattre pour les rebâtir sur un nouveau plan, et cette spéculation est peu flatteuse pour le plus grand nombre des acquéreurs. On peut donc avancer ou que les ventes ne réussiront pas, ou qu'elles rapporteront peu. Cependant la dépense relative aux religieux va augmenter prodigieusement ; il faudra pensionner tous les religieux qui quitteront leurs couvents, et ceux qui seront fidèles à leurs engagements ne seront pas sans doute moins bien traités. De plus, on se propose de pensionner les religieux mendiants ainsi que toutes les religieuses. Les religieux mendiants ne coûtaient que très peu à l'État : d'un autre côté, les religieuses sont généralement très pauvres ; un travail assidu et une vie très frugale fournissaient à leurs besoins. Les pensions pour les religieux et religieuses se trouveront donc monter au moins à la somme de 60 millions, et comment peut-on se flatter de trouver cette somme immense dans les monastères supprimés ? »

Entrant dans plus de détails, M. de Lafare, évêque de Nancy, se livra au calcul suivant : Les revenus ecclésiastiques atteignent au maximum 150 millions ; or, il y a lieu d'en déduire 70 millions que produisait la dîme dont la suppression est décidée : 12 millions, pour les intérêts de la dette du clergé, des diocèses et des établissements ecclésiastiques ; 2 millions, montant des droits féodaux supprimés sans indem-

nité ; 10 millions, rendement présumé des biens du clergé dont l'aliénation a été votée. Ces diverses déductions représentent 94 millions, et il ne reste plus que 56 millions de revenu. Mais, étant donné que le nombre des religieux et religieuses est d'au moins 52.000, leurs pensions, évaluées à 800 livres en moyenne par tête, représenteront 42 millions ; si on ajoute à cette somme 14 millions, pour les contributions qu'auront à acquitter les biens ecclésiastiques, pour les frais d'entretien et de reconstruction des bâtiments, enfin pour l'acquittement des fondations, on trouve que les 56 millions restant libres seront absorbés. Dès lors comment la nation fera-t-elle pour pourvoir aux frais du culte, au traitement des évêques, des curés et des vicaires ? Elle a assumé cette charge et pour l'acquitter elle se verra forcée d'accroître ses contributions. « Encore quelques décrets, et il ne restera plus rien de ces vastes possessions du clergé, qui naguère excitaient l'envie, mais dont bientôt la déplorable dilapidation fera pitié. » Ces sombres pronostics, qui malheureusement se réalisèrent en grande partie, auraient valu la peine d'être discutés. Mais la majorité de la Constituante n'y attacha pas d'importance. Personne ne répondit à ceux qui les avaient émis et, le 13 février, on vota une première loi portant que les vœux monastiques n'étaient plus reconnus ; qu'en conséquence, les ordres et congrégations dans lesquels on faisait de pareils vœux étaient supprimés, que tous les individus de l'un et l'autre sexe existant dans les monastères et maisons religieuses pourraient en sortir, qu'il serait incessamment pourvu à leur sort par l'allocation de pensions convenables, qu'il serait pareillement indiqué des maisons où seraient tenus de se retirer les religieux qui voudraient continuer la vie en commun, que les religieuses pourraient demeurer dans les maisons par elles occupées, et qu'il n'était, quant à présent, rien changé, à l'égard des maisons vouées à l'éducation et des établissements de charité [1].

[1] Ces deux dernières dispositions furent introduites dans la loi, grâce à l'adoption de deux amendements proposés, le premier par l'abbé de Montesquiou, le second par Le Chapelier.

Huit jours plus tard, le 20 février, une seconde loi décida qu'il ne serait pas fait de distinction, quant au taux de la pension, entre les religieux pourvus de bénéfices et ceux qui n'en possédaient pas, et elle attribua aux religieux, suivant leur âge à la sortie du cloître, les pensions suivantes : aux membres des ordres mendiants, 700, 800 et 1.000 livres ; à ceux des ordres non mendiants 900, 1.000 et 1.200 livres ; aux frères lais et convers 300, 400 ou 500 livres. Quelle charge annuelle occasionnerait à l'État le service de toutes ces pensions ? La plupart des députés se préoccupaient peu de le savoir, tant ils étaient persuadés que les revenus réels du clergé étaient l'objet d'une énorme dissimulation et qu'ils dépassaient de beaucoup le chiffre auquel cet ordre les évaluait d'ordinaire. Néanmoins, Dupont de Nemours se montra curieux de connaître quel était le nombre des réguliers et à quel chiffre on pourrait estimer la valeur de leurs biens. Treilhard lui répondit très incomplètement. Il affirma que, d'après les recherches auxquelles il s'était livré, il n'y avait pas dans le royaume plus de 17 à 18.000 religieux et que, dès lors, leurs pensions, en admettant qu'elles fussent en moyenne de 900 livres par tête, n'entraîneraient pas une dépense annuelle de plus d'une quinzaine de millions. Mais il reconnut que le comité n'avait pas encore « des notions bien précises sur la valeur des propriétés monastiques », et il se borna à parler de « l'immensité des revenus » des ordres de Cluny, de Saint-Maur, de Saint-Bernard, de Saint-Benoît, des Génovéfains et des Jacobins. Bref, suivant lui, il n'y avait aucune imprudence à accorder aux religieux les pensions proposées par le comité ecclésiastique, et la vente des couvents supprimés ainsi que des biens qui en dépendaient laisserait son excédant considérable dont profiterait l'État.

Pensant avoir ainsi assuré à celui-ci de larges ressources par les lois des 5, 13 et 20 février [1], la Constituante reprit le

[1] Deux autres lois les complétèrent. L'une, en date du 18 mars, interdit toute coupe extraordinaire dans les bois dependant d'établissements ecclesiastiques ; l'autre, en date du 20 mars, ordonna aux offi-

cours de ses délibérations purement financières, et, le 26 février, elle entendit la lecture d'un rapport du marquis Montesquiou concernant une réduction provisoire de 60 millions sur les dépenses publiques. Ce rapport reflète l'optimisme habituel de son auteur. Ainsi, il commence par dire qu'il n'est pas nécessaire d'augmenter la masse générale des impôts afin de subvenir aux besoins de l'État, et que l'équilibre entre les recettes et les dépenses sera facile à établir aussitôt que la France sera rentrée dans le calme. Toutefois, il avoue que depuis plusieurs mois « les événements ont accru les dépenses et diminué les recettes », que le crédit public est anéanti et que « des inquiétudes dangereuses pour la liberté » sont répandues dans toutes les classes. Dans ces circonstances, le comité pense qu'il faut au plus tôt, « sans attendre l'examen de tous les détails », décréter une réduction provisoire de 60 millions dans les dépenses. De cette façon disparaîtra le déficit qui, dès le début des États généraux, a été annoncé comme normal. Mais ce n'est pas tout : autant il y a lieu d'être tranquille relativement à l'année 1791, car alors l'ordre sera rétabli dans le royaume et les revenus de l'État atteindront le niveau de ses dépenses, autant « l'année 1790 mérite la plus sérieuse attention. Cette année critique est placée entre l'ancienne administration qui anticipait sur toutes les recettes, et la nouvelle qui repoussera toute anticipation; ainsi elle doit à la fois faire face à ses propres besoins et à ceux qui naissent des abus antérieurs. » Il est donc urgent que l'Assemblée, d'accord avec le ministre des Finances, dote l'exercice 1790 des fonds qui lui sont nécessaires. Au rapport de Montesquiou étaient joints un projet de loi conforme et un état indiquant que les 60 millions d'éco-

ciers municipaux de se transporter dans les couvents et monastères d'hommes, d'y dresser un inventaire des livres, de l'argenterie et de tous autres objets mobiliers qu'ils contenaient, d'en constater les dettes et les revenus, et de recevoir la déclaration des religieux qui manifesteraient l'intention de rentrer dans la vie civile. Quant aux autres religieux, elle les autorisa à rester provisoirement dans leurs maisons et leur enjoignit de veiller à l'administration des biens qui en dépendaient.

nomies à faire se répartissaient entre trente-sept chapitres différents. La discussion immédiate fut ordonnée, et Mirabeau en profita pour diriger une attaque contre Necker. Il lui reprocha de n'avoir fourni à l'Assemblée aucun éclaircissement sur les moyens à employer pour parer aux embarras de l'année courante, de laisser le comité des finances travailler dans le vide et de songer uniquement à ne pas se compromettre. Or, « la nation ne peut abandonner à personne la dictature sur les finances, et un homme exercerait une véritable dictature s'il pouvait se soustraire à l'obligation de venir apporter à la nation l'état de sa situation. La plus belle mission, fût-elle marquée par des miracles, n'exempterait pas de ce devoir celui à qui elle aurait été confiée ; à plus forte raison, si au lieu de succès miraculeux, cette mission ne s'était signalée que par de funestes calamités. Je demande donc que le ministre des Finances vienne nous présenter non seulement l'état de notre situation, mais encore ses conseils et son expérience sur la situation critique où nous nous trouvons. » La proposition de Mirabeau était juste en elle-même, car le ministre pouvait, bien mieux qu'une Commission de l'Assemblée, se rendre compte des besoins du Trésor et de la possibilité des économies. Mais on la crut inspirée surtout par le désir de découvrir Necker et de l'exposer à un conflit avec la Chambre, s'il arrivait que son plan fût en désaccord avec celui du comité des finances. Aussi Barnave n'eut-il pas de peine à la faire repousser, et on vota que les dépenses seraient réduites de 60 millions à partir du 1er avril 1790, que l'état des recettes et des dépenses de cette même année serait, à bref délai, soumis par le ministre à l'examen des députés et qu'un projet de remplacement de la gabelle devrait être, dans la huitaine, arrêté par le comité des finances[1].

Avant de proposer et de faire adopter des économies jusqu'à concurrence de 60 millions, le comité n'avait nullement recherché jusqu'à quel point elles seraient, en fait, réalisables.

[1] Cette dernière clause avait fait l'objet d'un amendement déposé par Duport et soutenu par Barnave.

De plus, il ne s'était pas entendu avec Necker. Dans ces conditions, il était fort à craindre que la loi du 26 février n'eût que le caractère d'une simple manifestation. En effet, Necker avertit la Constituante, dans un mémoire dont il lui donna communication le 6 mars, qu'il ne fallait pas compter sur 60 millions d'économies et qu'elles atteindraient au maximum 30 millions en 1790. Le mémoire du 6 mars enleva donc à l'Assemblée cette première illusion, mais ce ne fut pas la seule, car il contenait beaucoup de renseignements sur les besoins et les ressources de 1790, et plusieurs de ces renseignements révélaient une situation plus grave que la Chambre ne la connaissait. C'est un document important et, à ce titre, nous devons en donner l'analyse.

Au début de son travail, Necker rappelle les conclusions du mémoire par lui présenté à l'Assemblée au mois de décembre précédent, et d'après lesquelles « un secours extraordinaire de 80 millions suffirait probablement aux besoins de 1790 ». Il fait connaître qu'il y a lieu d'augmenter ce chiffre de 41 millions, par suite de l'insuffisance survenue dans les recettes des deux premiers mois de l'année, et de 17 millions pour des dépenses extraordinaires, consistant spécialement en achats de grains. En outre, il faut prévoir « un vide momentané par l'effet du retard de la confection des rôles de la taille et de la capitation, retard dû aux changements dans les municipalités et encore plus à la nécessité où l'on a été de refaire toutes les opérations, lorsque l'Assemblée a attribué au soulagement des taillables la nouvelle contribution des privilégiés ». L'année 1790 sera donc marquée par un déficit considérable, et on peut calculer comme suit celui des dix derniers mois : 1° insuffisance entre les recettes et les dépenses, telle qu'elle existait avant la réunion des états généraux, 47 millions ; 2° revenus absorbés d'avance par les anticipations, 124 millions ; 3° moins-value du produit de la gabelle, des droits d'entrée à Paris, de la régie des aides, de celle des poudres et de la ferme du tabac, de l'administration des domaines, des droits de marc

d'or, de centième denier et de mutation, au moins 60 millions, « avec une grande crainte que la perte ne se monte plus haut » ; 4° dépenses extraordinaires, 60 millions ; 5° intérêt de l'emprunt contracté au mois d'août 1789, 3 millions. Total du déficit, 294 millions. Comment y faire face ? 1° Il y a 20 millions d'argent en caisse, mais le Trésor a besoin comme fonds de roulement de la moitié de cette somme, de sorte qu'il ne reste que 10 millions disponibles ; 2° sur les 80 millions que la Caisse d'Escompte s'est engagée à avancer au Trésor, le solde restant à verser s'élève à 23 millions ; 3° les économies qu'il sera possible d'introduire dans les services publics représentent, comme il a été dit ci-dessus, 30 millions ; 4° l'assujettissement des biens ecclésiastiques aux vingtièmes et la suppression des abonnements en matière de vingtièmes produiront 9 millions ; 5° il faut espérer que les anticipations pourront être renouvelées jusqu'à concurrence de moitié, ce qui donnera 60 millions ; 6° en exigeant des receveurs généraux de hâter le moment où ils versent au Trésor leurs recouvrements, on obtiendra 15 millions ; 7° la contribution patriotique atteindra probablement 30 millions ; 8° un emprunt devra être négocié dans l'année, et il fournira 30 millions ; 9° en ne payant pas aux époques voulues leurs arrérages aux rentiers [1] et en promettant de payer deux semestres à la fois à ceux qui accepteront de recevoir un quart en argent et trois quarts en effets publics rapportant 5 0/0 d'intérêt, on se procurera 50 millions ; 10° l'emploi des mêmes procédés en ce qui concerne le paiement des appointements, des pensions et de toutes les autres dépenses de l'État pourra fournir 30 autres millions. On

[1] Sous l'ancienne monarchie un retard de deux semestres dans l'acquittement des rentes était chose normale, mais depuis un an ce retard s'était encore aggravé. Ainsi au moment même où Necker adressait son mémoire à la Constituante, les payeurs de rentes, habitués à payer les rentiers par lettre alphabétique, en étaient à la lettre L du deuxième semestre de 1788 (*Moniteur universel*, III, 564). L'édit du 15 août 1784, rendu sur la proposition de Calonne, aux termes duquel les rentes devaient être payées à leur échéance, n'avait d'ailleurs jamais été parfaitement observé (*Les Derniers contrôleurs généraux*, 93).

arrive ainsi à un total de ressources nouvelles ou d'économies de 292 millions, égal au montant du déficit. Mais « tous ces articles sont susceptibles de beaucoup de variations » ; en outre, leur réalisation ne concordera pas toujours avec les besoins. Aussi « il est indispensable, pour assurer le service, d'ouvrir à l'administration des Finances un nouveau crédit de 30 à 40 millions sur la Caisse d'Escompte » : et afin de diminuer la perte que subissent les billets de cette société dans leur échange contre du numéraire, il sera bon d'attribuer à ceux qui resteront en circulation au 15 juin 1790 une prime de 2 0/0. Une autre mesure nécessaire au crédit de la Caisse d'Escompte consistera dans la nomination de commissaires chargés d'inspecter les opérations de la Caisse.

Le mémoire ministériel discute ensuite les avantages et les inconvénients de la création de 2 à 300 millions d'assignats, création qui compte de nombreux partisans. Ceux-ci prétendent que les assignats inspireront pleine confiance, parce qu'ils seront gagés par les 400 millions de biens fonds dont la Caisse de l'Extraordinaire a été, en principe, dotée par la loi du 19 décembre 1789. Mais « une somme de 2 à 300 millions, jointe à celle de 160 millions, montant actuel des billets de la Caisse d'Escompte, présente un total effrayant. L'Assemblée Nationale a bien décrété que l'on réaliserait pour 400 millions de biens nationaux ou ecclésiastiques ; mais on attend leur désignation, on attend de connaître l'époque des ventes, on attend de juger de l'empressement et du nombre des acheteurs ; enfin, la confiance qui est applicable à une certaine somme ne l'est point à une plus forte. » Qu'arrivera-t-il au surplus, si l'on crée des assignats ? Les contribuables s'en serviront pour acquitter leurs impôts, et le Trésor, ne recevant plus de numéraire, sera plus gêné que jamais. Mieux vaut s'en tenir aux billets de la Caisse d'Escompte et, afin d'en faciliter la circulation, étendre leur cours forcé à Lyon et à deux ou trois autres grandes villes, de même qu'il existe déjà à Paris.

Suivant son habitude de mêler sa personnalité aux projets dont il entretenait les députés, Necker leur peint son dévouement à la chose publique, ses déboires, les difficultés dont il est accablé, les injustices dont il souffre; puis, il expose qu'il a demandé au roi l'établissement d'un bureau de trésorerie. « Sous l'approbation et l'autorité de Sa Majesté, il fixerait toutes les dépenses journalières, il déterminerait tous les modes de paiement, veillerait sur toutes les recettes : il dirigerait enfin toute l'action du Trésor public, sans aucune exception ni réserve... Les commissaires de la trésorerie seraient à l'avenir les seuls ministres du roi pour le département du Trésor public... On sera bien sûr que nul abus ne s'introduira, lorsque nulle dépense, nulle extraction de deniers d'aucune caisse ne pourront être présentées à l'approbation du roi qu'après la délibération d'un bureau composé d'un certain nombre de personnes, la meilleure des sauvegardes contre tous les commencements de mystères et contre leur conception même... Il y aura aussi dans l'exécution, dans le soin des affaires, plus de diligence, plus d'exactitude, car la tâche du ministre des Finances est beaucoup trop forte... Le roi sent la convenance de choisir dans l'Assemblée Nationale la plupart des membres du bureau ; mais, pour cela, il faut que vous dérogiez en quelque sorte au décret que vous avez rendu pour obliger les membres de votre assemblée à n'accepter, pendant la durée de cette session, aucune place donnée par le gouvernement... Dans cette occasion, c'est bien plus une charge pénible qu'une grâce ou une faveur qu'il serait question de confier à ceux qui seront nommés par le roi..., et il est de la plus grande convenance que tous les membres du bureau de trésorerie ou la plupart d'entre eux soient choisis dans l'Assemblée Nationale, parce qu'il est essentiel à mes yeux qu'il y ait une relation continuelle de l'Assemblée à l'administration des Finances, et que cette relation soit telle qu'à chaque instant l'intérêt des finances, la connaissance de leur situation et de leur embarras, la prévoyance des événements qui peuvent les concerner s'unissent

immédiatement au cours variable et souvent inattendu des délibérations. »

Dans la dernière partie de son mémoire, Necker examine si le déficit subsistera, une fois passée l'année 1790, et il se donne beaucoup de peine pour montrer qu'au moyen d'économies on pourra, dès 1791, ramener les dépenses au niveau des recettes. Puis, il passe en revue les impôts dont le recouvrement rencontre le plus de difficultés, et il conseille à la Chambre de procéder sans délai au remplacement de la gabelle, de laisser aux assemblées départementales le soin de modifier ou de supprimer les droits d'aides, et de substituer un droit de timbre aux droits de contrôle et d'insinuation.

La lecture de ce mémoire produisit une mauvaise impression sur les députés. Comment n'auraient-ils pas été peinés d'apprendre que le déficit de 1790, d'abord évalué à 80 millions, s'élèverait en réalité à 294 millions ? Comment ne leur aurait-il pas répugné, pour combler ce déficit, d'avoir recours à de nouvelles anticipations, à de nouvelles avances de la part de la Caisse d'Escompte, à un nouvel emprunt et à de nouveaux retards dans le paiement des rentes, des traitements et de toutes les dépenses de l'État ? D'un autre côté, les critiques dirigées par Necker contre la création des assignats, alors que cette création avait été décidée formellement par la loi du 19 décembre 1789, ne venaient-elles pas trop tard ? Enfin, les vues du ministre relativement au remplacement de divers impôts, ne devaient-elles pas paraître bien timides et bien incomplètes à des hommes pour la plupart décidés à bouleverser le système fiscal ? Aussi, le 7 mars, lendemain du jour où Necker avait lu son mémoire, une discussion ayant eu lieu sur la situation financière du royaume, pas un député ne fit allusion au message ministériel. Rabaut-Saint-Etienne se plaignit de ce qu'on répandait dans les campagnes le bruit d'une augmentation d'impôts, et dans les villes celui d'une banqueroute imminente ; Alexandre de Lameth parla sur la rareté du numéraire et l'attribua « à la coalition secrète des

ennemis de l'État » ; Cazalès reprocha au comité des finances de ne pas savoir ce qu'il voulait. On fit comprendre au comité que le moment était venu pour lui d'exposer son plan, en supposant qu'il en eût un, et on l'invita à déposer dans les huit jours un rapport sur le mémoire du ministre des Finances.

Le comité chargea son rapporteur habituel, le marquis de Montesquiou, de communiquer à la Chambre les résolutions que l'étude du mémoire lui avait inspirées. Montesquiou donna lecture de son rapport le 12 mars, et on va voir combien ses conclusions diffèrent de celles de Necker. Tout d'abord, le rapport en question abaisse de 60 à 30 millions la moins-value probable des impôts indirects en 1790, et il exprime la confiance que 10 millions seront encore versés sur l'emprunt de 1789. D'autre part, il émet l'avis de n'autoriser ni le renouvellement des anticipations, qui ne ferait que perpétuer le déficit en le rejetant sur une autre année, ni l'émission d'un emprunt, parce que l'intérêt en serait trop onéreux ; ni le paiement partiel des rentes en effets publics, parce qu'il entraînerait une augmentation de la dette nationale ; ni l'acquittement d'une portion des dépenses de 1790 avec des mandats payables en 1791, parce que ces mandats équivaudraient à des anticipations. Il juge préférable de rembourser à la Caisse d'Escompte les 170 millions qui lui sont dus, avec pareille somme en assignats délivrés par la Caisse de l'Extraordinaire, portant 4 à 5 0/0 d'intérêt et pouvant être reçus dans toutes les caisses publiques, et d'autoriser la Caisse d'Escompte à remettre au Trésor 132 millions de ces assignats pour être employés à couvrir les dépenses de 1790. Il prétend que les assignats ont un gage assuré dans le montant de la contribution patriotique, montant qui s'élèvera, rien que pour 1790, au moins à 120 millions [1] ;

[1] Tout en évaluant aussi haut le rendement de la contribution patriotique, Montesquiou est obligé d'avouer, dans une autre partie de son rapport, que les déclarations qui lui servent de bases sont rares et systématiquement atténuées. Aussi propose-t-il d'appeler l'attention des

que les 400 millions d'immeubles attribués à la Caisse de l'Extraordinaire forment pour les assignats une garantie dont la solidité est exceptionnelle ; qu'enfin la nation trouvera dans le domaine de l'Église de quoi satisfaire aux besoins du culte, à l'entretien de ses ministres et à l'allocation de pensions aux religieux, au paiement des intérêts dus aux créanciers du clergé et au soulagement des pauvres. Il considère que tout cela ne tardera pas à être reconnu comme démontré et il conclut que, « dès cet instant, les assignats auront non seulement une valeur d'opinion, mais une valeur numérique, qu'ils seront effectivement et non fictivement une monnaie, une monnaie avantageuse à recevoir, toujours changeable en monnaie réelle, toujours utile à tous les objets de commerce ». Le système du comité des finances consiste, en résumé, sur ce point, à solder le déficit de 1790 au moyen d'une émission d'assignats, et à écarter les combinaisons d'emprunts, d'anticipations et d'aternoiements imaginés par Necker.

En ce qui concerne le projet de création d'un bureau de trésorerie, projet auquel le ministre attachait une si grande importance qu'il saisit la Chambre, le jour même où fut lu le rapport de Montesquiou, d'un second mémoire pour en recommander l'adoption, le comité des finances fut encore d'avis de le repousser. Il n'en nie pas les avantages, au point de vue de la connaissance qu'il permettrait aux députés d'acquérir sur l'état journalier des affaires publiques et la situation véritable des finances ; il avoue qu'en Angleterre la présence du ministre du Trésor dans le parlement a été jugée indispensable pour en éclairer les délibérations : mais il objecte au projet d'être en contradiction avec le décret du 7 novembre 1789, qui avait décidé qu'aucun député ne pour-

départements et des municipalités « sur l'indispensable obligation imposée à chaque citoyen de concourir au rétablissement de la chose publique, et sur les moyens les plus efficaces pour prévenir une négligence aussi coupable dans son principe qu'elle serait funeste dans ses effets ». Toujours des phrases !

rait accepter des places dépendant du gouvernement. Il représente le choix des commissaires de la trésorerie dans le sein de l'Assemblée comme pouvant être l'objet de la faveur et de l'intrigue, leur responsabilité comme devant atténuer celle du ministre, l'influence due à leurs fonctions comme susceptible de s'exercer au détriment de l'indépendance législative. Puis il termine ainsi : « Les membres de cette assemblée doivent être purs de tout soupçon d'intérêt personnel ; ils ne doivent pas affaiblir leur qualité de juges en devenant comptables. Il est important que le roi demeure le maître absolu de choisir à son gré les personnes qu'il honore de sa confiance ; mais il importe également que ces choix n'excitent dans l'Assemblée ni rivalité, ni haine. Le ministère, séparé de l'Assemblée, sera plus stable et l'Assemblée moins orageuse. » Une autre raison encore, mais qu'il n'avait pas osé dire, avait déterminé le comité : il ne voulait pas que la présence d'un certain nombre de députés dans le bureau de trésorie associât la Chambre à la politique de Necker : il craignait que le ministre ne parvînt à leur faire partager sa manière de voir et que, par suite, il ne trouvât en eux des défenseurs.

Le rapport du comité des finances était un grave échec pour Necker, car il n'adhérait à aucune de ses propositions, et c'était la première fois que la commission financière de la Chambre se mettait aussi nettement en opposition avec le ministre. Celui-ci ne se tint pas pour battu, et il décida Louis XVI à écrire, le 25 mars, à la Constituante, afin de l'inviter à délibérer sur le projet relatif à la création d'un bureau de trésorerie. Cette intervention du roi froissa au plus haut point les députés, qui la considérèrent presque comme portant atteinte à leur indépendance, et ils surent très mauvais gré à Necker de l'avoir provoquée. Ses amis eux-mêmes trouvèrent que sa conduite en cette circonstance était « inconvenable », et ils lui reprochèrent « de ne pas connaître assez les hommes » [1]. Lorsqu'on discuta pour la

[1] *Journal de Duquesnoy*, II, 496.

seconde fois, le 26 mars, le projet qui lui tenait tant à cœur, personne ne se leva pour l'appuyer. Au contraire, Rewbell, La Réveillière-Lépeaux, Barnave et Mirabeau firent remarquer que la lettre du roi était inconstitutionnelle, puisqu'elle ne portait pas le contreseing d'un ministre et que, dès lors, le roi, en adressant une invitation à l'Assemblée, prenait une initiative qui ne lui appartenait pas. Quant au fond, Barnave insista de nouveau sur ce qu'il y aurait de grave à déroger au décret du 7 novembre en se prêtant à établir « un concert direct » entre l'administration des Finances et la représentation nationale, et La Réveillière prétendit que permettre à des députés d'entrer dans le bureau de trésorerie pour y jouer le rôle de véritables ministres serait affaiblir la confiance que la nation avait dans l'Assemblée Nationale. La Chambre passa à l'odre du jour [1], et il ne resta d'autre consolation à Necker que de blâmer l'attitude des députés.

« On regrettera trop tard, leur écrivit-il le 30 mars, de n'avoir donné aucun secours à l'administration ; on regrettera trop tard de l'avoir affaiblie continuellement, en la laissant combattre seule contre les obstacles les plus difficiles ; on regrettera trop tard enfin de l'avoir séparée de la confection journalière des lois qui doivent déterminer son action et ses moyens. J'aurai du moins rempli mon devoir en revenant si obstinément sur la même idée. » Necker avait raison, et son insistance en cette occasion lui fait honneur, car l'expérience lui avait appris que, si la Constituante n'unissait pas ses efforts aux siens, si la pratique des affaires ne lui découvrait pas le vide du Trésor, les difficultés de la perception des impôts

[1] Les journaux profitèrent de cette occasion pour redoubler d'attaques contre Necker. « Le bureau de trésorerie, lisons-nous dans l'un d'eux, était un piège dressé aux représentants de la nation. Cette proposition tendait à les faire revenir sur un décret généreux, par lequel ils s'étaient exclus des places qui pouvaient être lucratives. En faisant entrer quelques députés dans l'agence du Trésor public, le ministre se préparait le moyen de faire retomber dans quelques mois sur l'Assemblée Nationale une partie de la défaveur qu'il craint sans doute que le grand jour des finances ne répande sur son administration. » (*Les Révolutions de Paris*, n° 38).

et les dangers de certaines innovations, elle hâterait, sans s'en douter, la ruine définitive des finances. Mais, pour changer les dispositions des députés, pour leur faire sentir leur erreur, il aurait fallu plus que la froide lecture d'un mémoire même très sagement raisonné, il aurait fallu l'action personnelle et le talent de l'orateur, venant défendre sa cause devant ceux qu'il se proposait de convaincre, donnant à sa pensée tous les développements qu'elle comportait et réfutant sur le champ les objections. Or, on sait que les ministres n'étaient pas admis aux délibérations de la Constituante ; les mémoires qu'ils lui adressaient étaient donc dépourvues d'influence. C'est ce qui explique pourquoi les observations écrites que Necker présenta le 30 mars en réponse au rapport de Montesquiou ne firent sur la Chambre aucune impression. En vain il établit dans ces observations que le comité des finances avait arbitrairement réduit à 30 millions le déficit à attendre sur la rentrée des impôts indirects pendant les derniers mois de 1790, qu'en l'évaluant à 60 millions dans son mémoire du 6 mars il était lui-même resté au-dessous de la vérité, et que de nouveaux calculs faisaient craindre qu'il ne s'élevât à 71 millions ; en vain il exposa qu'il s'en fallait de 33 millions et non de 10 que l'emprunt émis en 1789 ne fût couvert, qu'il ne se présentait plus de souscripteurs et qu'il était invraisemblable que les capitalistes y apportassent leurs fonds ; en vain il insista pour que l'interdiction des anticipations ne fût pas prononcée, attendu que c'était, pour le moment, le mode d'emprunt le moins onéreux et qu'on trouvait à les renouveler chaque mois « au simple intérêt de 5 0/0 par an, sans aucun frais de courtage, ni de commission ». Montesquiou ne se départit pas de son aveugle confiance, il maintint toutes ses estimations, et entre celles-ci qui la rassuraient et celles du ministre qui étaient de nature à l'effrayer, la Chambre n'hésita pas à préférer les premières.

II

Pour que le comité des finances se fût aussi complètement affranchi, ainsi qu'on vient de le voir, de l'espèce de tutelle que Necker avait, dans le principe, exercée sur lui, il fallait qu'il ne crût plus à la supériorité de ses vues. Le ministre avait, en effet, perdu auprès de lui à peu près toute autorité et, si ses membres admettaient encore qu'à raison de sa connaissance de la banque et de la prudence de ses conceptions il pût être un bon administrateur dans une période tranquille, ils lui refusaient les qualités voulues pour tirer la France du déficit en un temps de révolution. Son mémoire du 6 mars avait d'ailleurs « répandu l'alarme » dans le public[1], et on se mit à le juger plus sévèrement que jamais. « Le peu de succès des plans de ce ministre, écrivait le 22 mars, l'ambassadeur de Venise, l'a fait beaucoup descendre dans l'opinion. Les hommes impartiaux lui accordent des intentions droites et ses partisans continuent de le croire un habile financier, mais on ne lui reconnaît pas les vues politiques qui sont nécessaires à un homme d'État[2]. » Un autre écrit du temps fait une constatation analogue : « La diminution du nombre des partisans de M. Necker est très réelle... Le ministre des Finances n'est pas ménagé dans les motions du Palais-Royal ; les esprits sont généralement mécontents et un mécontentement extrême rend souvent injuste[3]. » Necker étant, sur ces entrefaites, tombé malade, on commença par prétendre qu'il allait partir pour la Suisse, moins pour soigner sa santé qu'à raison « de l'état désespéré des affaires » ; puis, on alla jusqu'à

[1] *Corresp. des Ambass. vénit.*, I, 113.

[2] *Corresp. des Ambass. vénit.*, I, 116.

[3] *Corresp. secrète*, II, 424, 430.

répandre le bruit de sa mort, et aussitôt ses adversaires de débiter la strophe suivante :

Quand devant Dieu parut avec effroi
Le directeur vantant sa conscience,
Le Seigneur lui dit : « Réponds-moi,
Necker ! Qu'as-tu fait de la France? »
« J'ai laissé le peuple sans roi
Et le royaume sans finances [1]. »

Au surplus, le ministère tout entier n'inspirait aucune confiance et les collègues de Necker n'étaient pas plus ménagés que lui. « C'est une chose déplorable que de voir sans cesse s'élever des plaintes dans l'Assemblée contre les ministres. Ils ne sont pas mal intentionnés, mais ils ne sont pas bien intentionnés ; ils ne manœuvrent pas contre la Révolution, mais ils ne la secondent pas : en un mot, s'ils ne font pas des choses qu'on puisse leur reprocher, ils n'en font point qu'on puisse louer... Le seul parti qu'ils eussent à prendre, le seul rôle qui pût leur convenir, était celui d'amis chauds, de zélés partisans des opérations de l'Assemblée ; ils devaient se mettre à la tête du parti populaire... Ils n'ont pas voulu le sentir, quoique souvent avertis [2]. » La fatale divergence de vues qui existait depuis l'origine entre le gouvernement et la majorité allait malheureusement s'accentuer encore.

En effet, les membres du comité des finances croyant n'avoir plus à ménager un homme que la faveur publique avait abandonné crurent que le moment était venu de substituer leurs idées aux siennes. Pour commencer, ils résolurent de proposer à l'Assemblée l'abolition de cinq taxes indirectes particulièrement impopulaires, et ils se flattèrent de les remplacer par des contributions qui seraient à la fois moins lourdes, plus équitablement assises et calculées de manière à mettre les recettes de l'exercice 1790 au niveau des dépenses

[1] *Corresp. des Ambass. vénit.*, I, 114. — *Corresp. secrète*, II, 437.
[2] *Journal de Duquesnoy*, II, 436.

ordinaires. Dupont de Nemours fut chargé du rapport, et il le soumit à la Constituante dans la séance du 11 mars. Cet économiste connaissait depuis longtemps les questions qu'il allait traiter, et il considérait le déficit comme un fléau auquel il importait de soustraire le royaume le plus tôt possible. Aussi, son rapport est-il plein de renseignements intéressants sur le régime de la gabelle et des autres taxes qu'il s'agissait de supprimer, et contient-il de justes appréciations sur la nécessité d'un prompt équilibre financier.

Dupont de Nemours prévient tout d'abord les députés que le succès de la constitution dépend de ce qu'ils feront pour les finances et que « les vues les plus hardies, les pensées les plus profondes, les sacrifices les plus généreux ne seraient que des rêves philosophiques, si l'équilibre entre les revenus et les dépenses ordinaires, si l'établissement d'un excédent propre à satisfaire aux dépenses extraordinaires, si la formation d'un fonds progressif applicable à l'amortissement des dettes pendant la paix et aux premiers frais d'une guerre imprévue, ne replaçaient la nation française au rang qu'elle doit tenir en Europe. Les nations ne subsistent, comme les particuliers, qu'à la charge de payer les dépenses de leur entretien. Le peuple français est digne de sentir cette vérité, et l'Assemblée est digne de la lui rappeler avec fermeté, comme dépositaire de son pouvoir législatif et constituant... C'était l'unique espoir des ennemis du nouvel empire français que de persuader que les finances étaient sans ressource pour 1790 et ne laisseraient pas le temps d'attendre les utiles institutions réservées à l'année suivante. Cet espoir coupable sera déçu. » Le comité estime, en effet, qu'il est possible d'élever les recettes de 1790 au niveau des dépenses ordinaires, ce qui fera immédiatement renaître la confiance dans le crédit de la France.

Des cinq impositions dont il réclame, pour le moment, le remplacement, la première est la gabelle. Déjà le peuple ne la paie pas dans plusieurs provinces, et l'Assemblée a eu tort de ne pas la remplacer, dès qu'elle a vu que les contri-

buables s'en affranchissaient, car, en établissant un autre impôt en son lieu et place, elle aurait évité des pertes considérables au Trésor. Celui-ci retirait des grandes et petites gabelles 58.560.000 livres ; en outre, les provinces franches et rédimées acquittaient 3 millions de droits de traite sur le sel, et la participation de l'État aux bénéfices de la ferme générale lui rapportait un million et demi. Sous ces différentes formes, le rendement net de la gabelle était donc de 63 millions. Mais des sous pour livre, produisant le tiers de cette somme, avaient été ajoutés au principal, de la seule autorité du roi ; on peut, par suite, considérer que la perception n'en était pas régulière, et qu'il n'y a lieu de pourvoir qu'au remplacement du principal de l'impôt, en d'autres termes, de combler une insuffisance de 42 millions. C'est donc un allègement de 21 millions dont profiteront les provinces soumises à la gabelle, et elles y seront d'autant plus sensibles qu'elles n'auront plus à payer les 10 millions que coûtaient les frais de perception, ni les 10 autres millions « qui étaient absorbés par les vexations, les frais de justice et les accommodements publics ou clandestins qu'entraînait le régime de la gabelle ». Comment remplacer cette taxe ? Le meilleur moyen est de frapper la richesse là où elle se manifeste, et de répartir entre les départements l'impôt qui lui sera substitué, au marc la livre du montant des impositions directes et indirectes acquittées dans chaque département. L'évaluation des impôts directs sera facile à arrêter, celle des impositions indirectes sera plus malaisée, mais on y parviendra grâce au zèle des assemblées départementales et communales. La gabelle disparaissant, le commerce du sel va devenir libre ; mais la ferme générale possède de cette denrée des approvisionnements énormes et d'excellente qualité. Il faudra la charger de les vendre aux prix du commerce. Elle réalisera un gain d'au moins 1 sou par livre ; son bénéfice total sur la vente du sel accumulé dans ses magasins atteindra une dizaine de millions, qu'elle versera au Trésor.

La seconde imposition à faire disparaître est le droit de

marque sur les cuirs. Ce droit avait d'abord été fixé à 10 0/0 de la valeur de la marchandise; on y a ensuite ajouté une surcharge de 10 sous pour livre, de telle sorte qu'il est actuellement de 15 0/0 de la valeur des cuirs et de 45 à 50 0/0 du profit que les fabricants peuvent faire. « La preuve de la perception est une marque imprimée sur le cuir. Mais les peaux sont de toutes les matières celle qui est la plus susceptible de s'étendre par l'humidité, de se resserrer par la sécheresse, de se déformer par toutes les vicissitudes du temps. Au bout de quelques mois, il devient impossible au commis le plus exercé, à l'expert le plus habile de décider avec sûreté si la marque imprimée par la régie est fidèle, si la marque contrefaite avec un peu d'intelligence est ou n'est pas celle du fisc. L'honnête homme peut être condamné comme faussaire, le commis peut saisir et déshonorer, quant il veut, tout fabricant qui lui déplaît... Le poids de l'impôt, le poids de cette impitoyable législation ont détruit la moitié des tanneries en France, c'est-à-dire d'un des commerces qui tient de plus près à l'agriculture. » Le droit de marque des cuirs rapporte à l'État 6 millions par an. Pour en tenir lieu, il suffira de demander une contribution d'égale somme à tous les propriétaires et habitants du royaume.

Le droit sur la fabrication des amidons présente des inconvénients analogues. « Il oblige le fabricant à faire perpétuellement des déclarations, à souffrir perpétuellement des visites, avec des formalités si multipliées que ce ne peut être que par miracle ou par collusion qu'il échappe à l'accusation de contravention et aux procès de fraude. » Quoique le droit atteigne 30 0/0 de la valeur de la marchandise, son produit annuel n'est que de 7 à 800.000 livres. Il a eu, en effet, pour résultat de détruire une industrie qui était autrefois florissante. « La France vendait alors plus de poudre à poudrer aux nations étrangères qu'elle n'en fabrique aujourd'hui. Il faut rendre à ce commerce la liberté et l'existence. Le remplacement de l'imposition qui l'anéantit n'est qu'une bagatelle : un cinq centième de la contribution générale. »

Le droit de marque des fers a un rendement d'un million et demi. Un de ses principaux défauts est de manquer d'uniformité. « Il est perçu à la fabrication et à l'entrée dans le ressort des parlements de Paris, de Dijon et de Metz et dans celui de la cour des aides de Clermont-Ferrant, à l'exception du pays d'Aunis qui dépend du parlement de Paris. On le perçoit à l'entrée et à la sortie, mais non pas à la fabrication, dans le ressort des parlements de Toulouse et de Grenoble, et à l'entrée seulement dans le ressort du parlement de Rouen. Il n'existe pas du tout dans les autres provinces. » La perception des droits à l'entrée et à la sortie exige la surveillance d'une ligne de douanes intérieures longue de 400 lieues. « A la fabrication, le droit est plus vexatoire encore. Les maîtres de forges et de fonderies ne peuvent se livrer à aucun travail, allumer leurs fourneaux, les charger de minerais, couler leurs fers, les arranger dans leurs magasins qu'en présence des commis. » Il conviendra de conserver, d'étendre même les droits qui frappent les fers et aciers importés de l'étranger; on pourra de cette façon procurer au Trésor une ressource nouvelle de 500.000 livres, mais les droits de marque sur les fers français seront, avantageusement pour le pays, remplacés par une augmentation des contributions directes.

La dernière taxe à supprimer est celle sur les huiles et les savons. « Le droit se perçoit à l'exercice dans les provinces d'aides, il est abonné dans les autres; mais il n'y est abonné que pour la fabrication des huiles qu'elles consomment, et on exige le droit au transport lorsqu'elles les envoient débiter dans les provinces voisines. » Il porte également sur la fabrication du savon, et si elle est active à Marseille, c'est parce que cette ville étant port franc, le droit à la fabrication n'y est pas applicable. Les droits sur les huiles et les savons produisent un million et demi ; une addition aux impositions directes donnera aisément une somme égale.

En adoptant ces diverses réformes, l'Assemblée soulagera le peuple de vexations de toute espèce, et de plus de 4 millions de frais qu'occasionnaient aux fabricants les poursuites dirigées contre eux ; en outre, elle économisera à l'État une somme d'au moins 2 millions que coûtait le recouvrement des droits. Deux autres réformes peuvent encore être opérées, qui procureront au Trésor 5 millions ; l'une consistera à mettre un terme aux abus du contre-seing pour les correspondances émanant d'agents de l'administration ou adressées à ces agents ; l'autre consistera à supprimer le privilège accordé à un particulier de pouvoir seul transporter les livres, journaux, annonces et brochures, et à décider que dorénavant la poste les portera elle-même à toutes destinations. Grâce à cet ensemble de mesures, l'État disposera de ressources à peu près équivalentes à celles qui auront disparu. Mais cela ne suffit pas : le comité s'est aussi préoccupé de parer aux insuffisances de 1790. Parmi les dépenses de cet exercice, il fait une double distinction : les dépenses extraordinaires, évaluées à 77 millions, devront, à son avis, être acquittées par la Caisse de l'Extraordinaire; quant aux dépenses ordinaires des neuf derniers mois de l'année, elles seront couvertes par le produit des impôts, car il faut faire en sorte qu'à partir du 1er avril toutes les perceptions s'opèrent régulièrement; celle des trois premiers mois accuseront un déficit probable de 72 millions, et on y fera face avec 30 millions de la contribution patriotique, 18 millions à demander aux départements dans lesquels on s'est depuis huit mois soustrait au paiement de la gabelle, enfin 30 millions à exiger des communes, du 1er avril au 30 juin, en représentation de l'arriéré sur les droits d'aides et autres droits indirects. Au lieu d'un déficit on aura donc un excédent, mais cet excédent est nécessaire aux finances d'une grande nation, « car il arrive des dépenses imprévues et il y a des recettes qui ne se réalisent pas ». Toutefois, si l'on veut que ces belles perspectives deviennent des réalités, il faut se hâter de prendre immédiatement un parti.

Le rapport dont nous venons de présenter l'analyse est évidemment un travail sérieux, bien conçu et partant de deux idées justes : 1° que mieux valait, dans l'intérêt du Trésor, renoncer à des impôts qui ne rentraient plus, que de les maintenir pour la forme, quitte à ce que leur rendement continuât d'être nul ; 2° qu'il serait dangereux, à raison du délabrement des finances publiques, d'abandonner une part quelconque des ressources de l'État, et que, dès lors, il fallait établir de nouvelles contributions en remplacement de celles que l'on supprimait. Mais le comité ainsi que son rapporteur ne se faisaient-ils pas une singulière illusion, en croyant qu'à partir du 1er avril, c'est-à-dire au bout d'un délai de vingt jours, les impositions destinées à tenir lieu de celles que l'on abolissait pourraient être mises en recouvrement et rentreraient avec régularité [1] ? Y avait-il des chances sérieuses pour que les contribuables qui, depuis près d'un an, opposaient tant de mauvais vouloir au paiement des impôts directs et indirects, changeassent tout à coup de dispositions, ne se plaignissent pas des taxes nouvelles auxquelles ils seraient soumis et les acquitassent avec un empressement tout à fait en dehors de leurs habitudes [2] ? Dans l'état d'anarchie administrative et financière où se trouvait le pays, n'était-il pas presque dérisoire d'attribuer à la suppression de droits impopulaires ce résultat merveilleux, non seulement de faire disparaître le déficit, mais même de procurer un excédant de recette ? Et cependant

[1] En effet, c'est seulement le 9 octobre 1790 que l'Assemblée adopta les règles applicables à la répartition des impositions destinées à remplacer la gabelle et les autres droits supprimés par les décrets des 21 et 22 mars.

[2] Les autorités municipales favorisaient d'ailleurs la résistance passive des contribuables. C'est ainsi qu'un rapport, lu à la séance du 11 mai, constate qu'il n'y avait à cette date que 8.713 communes dans lesquelles fût achevée la répartition des impositions directes de 1790. L'Assemblée, émue de cette communication, ordonna, par une loi du 15 mai, à toutes les municipalités qui n'avaient pas encore dressé les rôles, de terminer ce travail dans les quinze jours, sous peine d'engager la responsabilité de leurs membres. Mais cette menace parut platonique et ne produisit guère d'effet.

l'inexpérience de la Chambre était telle que, dans la discussion qui s'ouvrit sur les projets du comité des finances, personne ne souleva ces objections.

La discussion occupa sept séances, du 13 au 21 mars. Elle porta surtout sur le mode de répartition de l'impôt à établir en remplacement de la gabelle, sur les charges qu'auraient à supporter les départements dans lesquels on percevait la gabelle, sur l'inégalité d'imposition qui continuerait d'exister entre eux et les départements formés des anciennes provinces franches ou rédimées, sur la vente du sel par la Ferme générale, sur les précautions à prendre pour que le sel fût de bonne qualité, ne manquât nulle part et se vendît à bas prix. Les observations les plus intéressantes furent présentées par Cazalès, qui reprocha au plan du comité de rompre l'équilibre qui avait jusqu'alors existé entre les contributions directes et indirectes, et d'être dicté par une préférence injustifiée en faveur des premières. « Les impôts indirectes, dit-il dans un discours du 13 mars, conviennent à un peuple libre, les impôts directs ne conviennent qu'à un peuple esclave; leur perception ne peut se faire qu'avec violence, leur répartition est nécessairement inégale. L'imposition indirecte, au contraire, ne portant pas sur celui qui cultive, mais sur celui qui consomme, est proportionnée aux facultés, parce que celui qui possède plus consomme plus. Cette imposition se plie à l'inégalité des fortunes, elle se perçoit d'une manière simple, facile, journalière et sans qu'on soit obligé de recourir à des contraintes toujours odieuses... Si vous adoptiez le projet du Comité, il deviendrait la première base d'un système accrédité parmi beaucoup de membres de cette Assemblée, d'un système qui, en dernière analyse, donne pour résultat que tout impôt est supporté par la terre. » Ce système était celui des physiocrates et on sait qu'en effet il régnait en maître dans la doctrine depuis plus de vingt ans. Nous verrons plus tard, à propos de la loi sur la contribution foncière, qu'il a inspiré en grande partie la Constituante dans l'organisation fiscale qu'elle a créée. Dans

un autre discours du 18 mars, Cazalès soutint de nouveau son opinion : « L'impôt proposé portera sur la taille, la taille porte sur le blé ; ainsi l'impôt du sel sera remplacé par un impôt sur le blé. Si la taxe sur les terres est excessive, la culture de toutes les terres médiocrement bonnes sera abandonnée ; le prix du blé s'élèvera du montant de l'impôt et le peuple n'y pourra atteindre. » Malouet fit également remarquer que le poids des impôts directs était déjà intolérable. L'abbé Maury, après avoir noté que, « dans tous les États de l'Europe où l'on avait voulu faire l'application des principes professés par les économistes, l'expérience leur avait toujours été contraire », soutint qu'en aggravant la portion d'impôt supportée par la terre, on allait empirer le sort du peuple, et il s'écria : « On ne veut pas des impôts directs, ce système est une calamité publique. » Cazalès, Malouet, Maury demandèrent, en conséquence, qu'afin de couvrir en partie la perte résultant de l'abolition de la gabelle on eût recours à une extension des droits de timbre, lesquels frappent surtout les personnes riches. Malouet aurait, en outre, voulu que l'on maintînt sur le sel une taxe modérée, se confondant aux yeux des consommateurs avec le prix de la denrée et le bénéfice légitime du marchand. Précisant davantage, l'abbé Maury proposa que le sel fût frappé à la sortie des marais salants d'un droit d'un sou par livre, qui n'entraverait en rien la consommation et rapporterait 14 millions au Trésor. Les observations présentées par ces trois orateurs étaient dignes de la plus sérieuse attention, mais elles se heurtaient à un parti pris invincible, et l'archevêque d'Aix, M. de Boisgelin, obtint un grand succès de tribune avec un discours plein de lieux communs sur les abus de la gabelle, sur la nécessité d'affranchir le sel de toute taxe.

L'abbé Maury ne recueillit des applaudissements que le jour où il dirigea une charge à fond contre Necker. A la séance du 18 mars, comme la délibération traînait en longueur, il s'en prit à l'insuffisance du ministre des Finances

et à son défaut d'initiative. « Jamais on ne nous a dit : voilà ce que vous devez, voilà ce qu'il faut vous procurer. On nous a demandé un jour 30 millions, un autre jour 60 millions, un autre jour une contribution patriotique du quart du revenu. Où est ce génie qui devait éclairer la nation? L'état des finances, qui ne devrait être un secret pour personne, est un mystère impénétrable pour le Corps Législatif... Il semble qu'on ait voulu nous fatiguer du poids de notre propre ignorance, nous envelopper de ténèbres. Quelle aurait dû être la conduite d'un ministre auquel on donnait le talent et le génie? Il serait venu dans cette assemblée nous éclairer de ses lumières... Jamais Corps Législatif n'a été assemblé pendant dix mois sans qu'on lui ait présenté un plan général de finances. On ne vous a présenté ni la dette, ni le revenu, ni la masse totale des besoins... Je demande au ministre des Finances s'il a un plan, et au bout de dix mois ma question n'est pas indiscrète. S'il n'en a pas, l'Assemblée ne saurait prendre des mesures trop promptes. » Cette vive apostrophe souleva de nombreux bravos, car beaucoup de députés en voulaient à Necker de ne pas leur tracer la voie et de les laisser sans direction. Ceux mêmes qui n'auraient pas volontiers suivi ses conseils étaient bien aise de faire peser sur lui la responsabilité de leurs tâtonnements. Mais la mise en demeure que venait de lui adresser l'abbé Maury resta sans résultat; la discussion continua sur les projets du comité des finances, projets auxquels le ministre était resté étranger, et elle aboutit à l'adoption de neuf lois qui portent les dates des 21 et 22 mars.

La première abolit la gabelle, la remplace par deux contributions, l'une de 40 millions, l'autre de 2 millions, à répartir, la première entre les départements situés dans les limites des anciennes provinces de gabelle, la seconde entre les départements composant les anciennes provinces franches ou rédimées qui n'acquittaient que les droits de traite sur le sel; décide que ces contributions seront calculées en raison de la quantité de sel qui se consommait dans chaque province et

du prix auquel il était vendu, qu'elles augmenteront d'autant le principal de la taille, de la capitation, des vingtièmes et des droits d'entrées des villes, que la Ferme générale débitera ses approvisionnements de sel aux prix indiqués par la concurrence du commerce et en tiendra compte à l'État ; enfin, elle annule sans frais tous les procès criminels commencés pour faits de gabelle. Les seconde, troisième, quatrième, cinquième et sixième lois contiennent des dispositions analogues en ce qui concerne la suppression des droits sur les huiles et les savons, les cuirs et peaux, les fers, les amidons, et fixent à 9.500.000 livres le montant des contributions de remplacement. La septième loi prévoit que les mesures précédentes ou de nouvelles économies pourront avoir pour résultat de produire un excédent de recettes, et elle dispose que cet excédant sera versé dans la Caisse de l'Extraordinaire pour servir au remboursement des dettes les plus onéreuses ; d'autre part, elle admet que des obstacles ou événements inattendus maintiendront peut-être le déficit, et elle charge en ce cas la Caisse de l'Extraordinaire d'y pourvoir. La huitième loi autorise les villes à imputer soit sur leurs octrois, soit sur la capitation et les vingtièmes la portion de nouvelle contribution leur incombant en raison de leurs droits d'entrée. Enfin, la neuvième loi, en considération des adoucissements apportés à la situation des contribuables tant par l'abolition de la gabelle et autres taxes que par l'imposition des ci-devant privilégiés, exige que les débets sur les droits d'aides et autres analogues soient acquittés par tiers et de mois en mois avant le 1er juillet, que ces droits soient à l'avenir payés exactement, que les barrières nécessaires à leur perception soient rétablies, et que les communes ayant un arriéré sur leurs contributions directes en soldent une partie. Il faut convenir que toutes ces dispositions étaient plus faciles à édicter qu'à faire observer.

Renoncer à des impôts que les contribuables se refusaient à payer, leur en substituer d'autres dont la perception leur semblait devoir être plus aisée, et prescrire la rentrée aussi

prompte que possible des impositions arriérées, tel fut donc le premier moyen auquel eut recours la Constituante dans l'intérêt du Trésor. Mais il ne fut pas le seul, et un de ceux auxquels elle songea encore fut de tirer parti des dons patriotiques et de la contribution extraordinaire portant le même nom. Nous avons déjà eu l'occasion de parler des dons patriotiques, de l'ostentation avec laquelle leurs auteurs les annonçaient à l'Assemblée Nationale et de l'habitude prise dès le début d'en lire la liste aux députés au commencement de chaque séance [1]. Nous avons, en outre, indiqué que, malgré leur grand nombre, ces dons constituaient une faible ressource, parce qu'ils ne représentaient d'ordinaire que des sommes insignifiantes. La Chambre n'en connaissait pas le montant exact, mais elle était assez disposée à le croire considérable, quand un rapport lu, le 8 mars, au nom du comité des finances l'avertit de son erreur. Le rapport constate, en effet, qu'en six mois la Caisse destinée à centraliser les offrandes des citoyens, des communes et des corporations n'avait reçu que 1.042.000 livres, sur lesquelles 257.000 livres provenaient de la fonte d'objets en argent et de bijoux d'or, et que d'ici à six autres mois les engagements pris envers l'État ne devaient lui procurer qu'un supplément de recettes de 2.036.000 livres. Toutefois, comme le comité est systématiquement plein de confiance, il exprime l'espoir que les dons iront en augmentant, qu'ils finiront par atteindre 6 millions, et il émet l'avis de les affecter comme premier fonds à une caisse d'amortissement de la dette publique. Cette idée n'eut aucun succès ; on accueillit, au contraire, très favorablement une motion d'Anson tendant à employer les dons patriotiques au paiement des petites rentes sur l'Hôtel de Ville, et elle fut de suite votée en principe. Puis, un décret du 22 mars, complété par un second décret du 25 avril, décida que les porteurs de titres de rentes perpétuelles ou viagères de 100 livres et au dessous, dont la capitation n'excédait pas

[1] *Hist. fin. de l'Assemblée Const.*, I, 377, 539-540.

6 livres, pouvaient se présenter chez les payeurs et toucher leurs arrérages de l'année 1788. Postérieurement, un décret du 13 juin apporta deux changements à celui dont nous venons de parler : il admit que les deniers des dons patriotiques serviraient à payer les rentes échues en 1789 jusqu'à 300 livres, et il autorisa ce paiement non plus seulement en faveur des rentiers qui acquittaient moins de 6 livres de capitation, mais aussi en faveur de tous ceux qui « seraient indiqués comme nécessiteux par les certificats des municipalités, des curés des paroisses ou des administrateurs des hôpitaux ».

Quant à la contribution patriotique du quart du revenu, il était notoire qu'elle ne rentrait pas[1]. Aussi, à la séance du 12 mars, Démeunier demanda qu'un nouveau délai fût accordé pour faire les déclarations et, qu'une fois ce délai écoulé, les contribuables fussent taxés d'office. « Il est des villes, dit-il à l'appui de cette proposition, il est des cantons, je ne dirai point des classes de citoyens, parce que je ne veux pas établir la division et la discorde dans cette Assemblée, il est des cantons où la contribution patriotique n'a rien produit, où l'on voit des agents persuader aux citoyens qu'ils ne doivent pas s'y soumettre. » De son côté Goupil de Préfeln insista pour que le montant de la contribution patriotique fût abaissé à un dixième du revenu. Mais Le Chapelier et Regnaud de Saint-Jean-d'Angely ayant objecté que mieux valait s'en remettre aux lumières du comité des finances pour savoir ce qu'il convenait de faire et leur opinion ayant prévalu, Dubois de Crancé présenta, le 24 mars, au nom du comité, un rapport et un projet de décret. Le rapport prétend que, si les déclarations étaient faites avec sincérité, « la contribution patriotique du quart des revenus territoriaux

[1] « Les bons citoyens sont les seuls qui fassent des déclarations exactes, et dès lors les autres les volent, car ne pas contribuer c'est voler. Les honnêtes gens sont donc dupes des fripons et ils en sont dupes également, ce qui est la plus douloureuse des duperies. » Duquesnoy, 26 mars 1790, *Journal*, II, 497.

et industriels monterait à plus de 400 millions », mais il reconnaît qu'elles sont fort loin d'être exactes et complètes. Il ajoute que la publicité des listes de déclarations inquiète, surtout dans le commerce, une foule de citoyens, qui redoutent « de mettre en évidence leurs facultés », et que le comité a jugé préférable de renoncer à l'impression des listes, « parce que cette impression, outre qu'elle serait très dispendieuse, pourrait entraîner de très graves inconvénients, susciter des haines, donner prétexte à des moyens de reproche ou de jalousie, et livrer des réputations très méritées aux calculs exagérés de la multitude ». Aussitôt après la lecture de ce rapport, la discussion commença ; elle se continua le 27 mars et elle aboutit à l'adoption du décret suivant: Toute personne jouissant de plus de 400 livres de revenu net en rentes, fermages, redevances, bénéfices ecclésiastiques, traitements, pensions, profits commerciaux, agricoles ou industriels, est tenue d'en faire la déclaration ; de même les revenus des mineurs, interdits, établissements religieux ou autres, à l'exception des hôpitaux ou des maisons de charité, doivent être déclarés par les tuteurs, curateurs et administrateurs. Les officiers municipaux sont invités à taxer d'office les propriétaires domiciliés ou absents du royaume qui n'auront pas déclaré leurs revenus ; toutefois, lesdits propriétaires recevront notification du contingent mis à leur charge, ils auront un mois pour le contester et, ce délai expiré, leur taxation deviendra définitive. Enfin, aucun citoyen actif sujet à la contribution patriotique ne pourra prendre part aux élections que sur le vu d'un extrait de sa déclaration.

Cette dernière disposition témoigne du désir qu'avait l'Assemblée de voir les habitants s'acquitter de l'imposition qui leur était exceptionnellement demandée. Mais nous pouvons indiquer de suite qu'ils se montrèrent, en général, fort récalcitrants. C'est ainsi que, dans un rapport du 4 juin, Le Couteulx de Canteleu signala qu'il n'y avait encore que 9.977 communes qui eussent dressé les rôles de la contribu-

tion patriotique, que ces rôles montaient à 74 millions, et que Paris, cette ville qui perdait tant à la Révolution, y figurait pour 40 millions. Dans un autre rapport du 25 juin, il fit connaître que les rôles étaient achevés dans un millier de communes de plus, et qu'ils s'élevaient à près de 16 millions, mais il ajouta que les provinces ne déployaient pas toutes le même zèle, que si, en Champagne, par exemple, 1.994 municipalités avaient fourni leurs bordereaux d'imposition, dans d'autres provinces non moins importantes le vingtième des communes seulement en avait fait autant. Le 18 juillet, il annonça que le nombre des municipalités qui s'étaient conformées à la loi du 27 mars s'élevait à 13.421 et le total de leurs rôles à environ 98 millions et demi, mais que dans plus de 28.000 communes la loi n'avait reçu aucun commencement d'exécution. Aussitôt, Barnave reprocha au comité des finances de ne rien proposer pour empêcher les mauvais citoyens de se soustraire à l'impôt, et l'Assemblée lui enjoignit d'étudier, à cet effet, un ensemble de mesures coercitives. Le 8 août, Naurissart lut, au nom du comité, un court rapport et un projet de décret. Le rapport avoue que l'Assemblée s'est trompée en donnant comme base à la contribution patriotique des déclarations purement volontaires. « L'intérêt personnel a parlé avec plus de force que les besoins de la patrie, l'égoïsme a déçu notre attente. » Puis, au lieu de reconnaître que la population presque entière résistait à l'acquittement de la contribution, puisque dans les deux tiers des communes les municipalités se refusaient à la confection des rôles, il s'en prend au défaut de patriotisme des riches et les accuse de n'avoir pas voulu secourir l'État. Le véritable obstacle à vaincre étant la mauvaise volonté des autorités municipales, il aurait fallu confier à des agents de l'État le soin d'établir les rôles et d'en poursuivre le recouvrement. Mais une semblable pensée ne vint pas aux membres de la Constituante, car on sait qu'un de leurs principes financiers était de mettre les contribuables uniquement aux prises avec des corps électifs. La loi du 8 août se borna

donc à conférer au conseil général de chaque commune le droit de vérifier et, au besoin, de rectifier les déclarations individuelles, et de taxer d'office les citoyens qui n'auraient pas fait leur déclaration; en outre, elle attribua aux directoires de district un pouvoir de vérification sur le travail des municipalités et aux directoires de département le droit de statuer sur les réclamations. Mais ces dispositions restèrent inefficaces, et elles furent complétées par une loi du 25 octobre 1790, qui annula les déclarations collectives auxquelles avaient eu recours les habitants de beaucoup de communes, prescrivit de nouveau à tout citoyen ayant plus de 400 livres de revenu net d'en faire une déclaration distincte, défendit de payer la contribution autrement qu'en argent et réglementa la manière dont les directoires de département auraient à juger les demandes en réduction dont ils seraient saisis. Cette loi du 25 octobre ne parvint pas plus que les précédentes à faire rentrer la contribution patriotique. On voit donc à quelles illusions cédaient les députés qui, au mois de mars 1790, parlaient de cet impôt comme devant rapporter 400 millions à l'État.

III

Il est vrai que la plupart des membres de la Constituante commençaient dès lors à savoir par expérience combien était redoutable la force d'inertie des contribuables. Aussi, tout en votant le décret du 27 mars sur le paiement de la contribution patriotique, ne se flattaient-ils pas de parvenir de cette façon à combler le vide du Trésor. La vente des 400 millions de biens nationaux et ecclésiastiques que la loi du 19 décembre 1789 avait affectés à la dotation de la Caisse de l'Extraordinaire, était, dans leur pensée, la véritable ressource avec laquelle on couvrirait les besoins de l'année 1790.

La question venait précisément d'être soulevée par une pétition de la ville de Paris. En effet, le 10 mars, Bailly avait

donné lecture à la Chambre, au nom de la ville, d'un mémoire sur l'aliénation des maisons religieuses à supprimer en exécution du décret du 5 février précédent, et sur un moyen de faciliter la vente des biens-fonds dépendant de la Caisse de l'Extraordinaire. Après avoir indiqué celles des maisons possédées dans la capitale par les Bénédictins, les Dominicains, les Augustins, les Carmes, les Capucins, les Prémontrés, les Minimes, les Feuillants, etc., qui, suivant la municipalité parisienne, pouvaient le plus avantageusement être supprimées, le mémoire fait remarquer que l'intérêt de l'État est que les ventes de biens nationaux se fassent à un bon prix et rapidement; mais, ajoute-t-il, ces conditions se contrarient : « Si l'on expose à la fois tous les biens aux enchères, comme l'instance du besoin semble l'exiger, la concurrence des objets mis en vente diminuera la concurrence des acquéreurs; les objets ne seront pas vendus ou ils le seront à vil prix; si, d'un autre côté, les ventes sont faites avec la discrétion nécessaire, le Trésor public ne se remplira que lentement, et l'État ne sera pas assez tôt secouru. Nous ne voyons qu'un moyen de concilier ces choses opposées, c'est que l'Assemblée Nationale fasse sortir de sa main ces biens qu'elle a déclarés à la disposition de la nation et les remette dans une main étrangère ; c'est qu'elle propose aux municipalités considérables et qui ont un crédit qui leur est propre d'acheter en masse et, en quelque sorte fictivement, les biens ecclésiastiques qui seront à leur convenance. Les obligations de ces municipalités deviendront des effets qui pourront être mis dans la circulation... Les assignats n'ont pas obtenu la faveur qu'on désirait et le cours dont on avait besoin, parce que la confiance ne peut reposer que sur une base établie et visible; l'hypothèque ne peut se placer que sur des biens vendus, et non sur une vente projetée, annoncée, mais dont on craint, dont on espère peut-être que mille circonstances pourront détourner l'attention... Il faut donc vendre par masses les biens ecclésiastiques, parce qu'alors ils seront sortis de la main du clergé..... Il faut

vendre aux municipalités, parce qu'elles sont les instruments naturels des opérations nationales, parce qu'elles ont un crédit proportionné à leur existence. » Par suite de ces considérations, la ville de Paris proposait qu'on lui cédat pour 200 millions de biens ecclésiastiques, le surplus de ces biens devant être cédé aux autres grandes villes qui en feraient la demande. Elle s'engageait à remettre immédiatement au trésorier de la Caisse de l'Extraordinaire, en paiement des immeubles qui lui seraient abandonnés, quinze obligations de 10 millions chacune, et la Caisse émettrait jusqu'à concurrence de cette somme de 150 millions des billets portant 4 0/0 d'intérêt et devant circuler pendant quinze ans. La ville procéderait, quand le moment serait favorable, à l'aliénation successive des immeubles devenus sa propriété, et elle demandait, en attendant, à être autorisée à ouvrir un emprunt de 50 millions, qui lui permettrait de solder les premières obligations remises au trésorier de l'Extraordinaire. Enfin, après s'être couverte des 150 millions par elle avancés et des frais de vente, au moyen d'un prélèvement sur les prix payés par les acquéreurs, elle annonçait devoir garder une douzaine de millions « en dédommagement de l'emploi de son crédit et pour le produit en être employé en travaux d'utilité publique ».

Le plan ainsi exposé par la municipalité parisienne fut accueilli avec beaucoup de faveur par la majorité des députés, et à la séance du 16 mars le comte de La Blache, rapporteur du comité des finances, conclut à son adoption. Il insista surtout sur deux points, à savoir que le plan en question faciliterait grandement la vente des biens du clergé, et qu'en fournissant le moyen de rembourser à la Caisse d'Escompte la presque totalité de ce dont l'État lui était redevable, il aurait pour résultat « de dégager la Révolution de la dépendance absolue de la finance ». Bailly demanda ensuite la parole et il s'attacha à justifier la disposition d'après laquelle l'opération projetée devait laisser à la ville de Paris un bénéfice d'environ 12 millions. « C'est Paris, dit-

il, qui a fait la Révolution, et cependant tous les maux de la Révolution pèsent sur Paris... Dans cette ville où une grande consommation et un luxe productif font vivre le peuple, tout languit lorsque la consommation diminue, lorsque le travail manque. On est obligé aujourd'hui de pourvoir à la subsistance d'une multitude d'ouvriers... Je ne crains pas de le dire, depuis six mois le peuple de Paris ne vit que d'aumônes, et cet aveu ne coûte rien au maire de la ville, car si le peule y est réduit, c'est pour la cause de la liberté. Si la ville a fait de grandes dépenses, si elle a contracté des engagements qu'elle doit tenir, c'est que, d'une part, il a fallu nourrir ce peuple que l'humanité devait secourir et dont le désespoir aurait pu tout perdre; c'est que, de l'autre, il a fallu armer la milice qui vous a défendus et qui assurait votre liberté. C'est donc pour vous et pour la chose publique que la ville a fait ces dépenses et contracté ces engagements. Et la ville n'est point intéressée quand elle demande à la nation de l'aider à les remplir. »

Personne ne réfuta le discours de Bailly, tant on savait que la misère sévissait dans la capitale et tant il paraissait juste de venir au secours de sa population. Mais l'opportunité et les mérites de la combinaison mise en avant par la municipalité de Paris furent contestés par Laborde de Méréville, par Defermon, par l'abbé de Montesquiou, par Dupont de Nemours, par le vicomte de Mirabeau, par Pétion de Villeneuve. Celui-ci soutint spécialement que la vente des biens ecclésiastiques aux municipalités serait une opération fictive, que le crédit de l'État n'avait pas besoin de s'étayer de celui des villes, que si les assignats n'inspiraient pas confiance les billets émis par les municipalités n'en inspireraient pas davantage, et que les officiers municipaux devaient s'attacher uniquement à renseigner l'État sur les facilités d'aliénation et sur la valeur des biens dont il avait à se défaire. D'autres orateurs se prononcèrent au contraire en faveur du projet, et parmi eux Thouret, qui le défendit avec son habituelle puissance de dialectique. Il

montra qu'on ne pouvait sortir des embarras de l'année 1790 qu'avec le secours des assignats, que ceux-ci avaient besoin d'inspirer pleine confiance au public et qu'ils ne circuleraient facilement, ne conserveraient leur valeur nominale, que si la vente des propriétés leur servant de gages hypothécaires avait lieu dans de bonnes conditions. Or, dès cette année, l'État parviendrait-il à trouver des acquéreurs pour 400 millions de biens ecclésiastiques ? Rien n'était moins certain, car bien des gens verraient des inconvénients à ce que leur possession succédât immédiatement à celle du clergé. « Qu'arriverait-il cependant si, après avoir décrété de vendre par vous-mêmes, après avoir désigné et fait afficher les objets mis en vente, les acheteurs ne se présentaient pas ? Tout le crédit des assignats serait anéanti et, si cet état de stagnation dans les ventes subsistait seulement pendant quelques mois, le mal deviendrait irrémédiable. » On évitera cette mauvaise chance en créant des intermédiaires entre l'État et le clergé, d'une part, et les nouveaux acquéreurs, d'autre part, et ces intermédiaires doivent être non seulement les grandes villes, mais toutes les municipalités du royaume, car toutes plus ou moins peuvent faciliter la vente des biens ecclésiastiques. Bref, le projet en discussion n'offre que des avantages : « Son premier effet sera d'exproprier le clergé, car, les municipalités étant capables d'acquérir, il s'opérera une véritable mutation de propriété. Le second effet sera d'affermir la confiance des particuliers ; combien de personnes traiteront avec plus de sécurité, lorsque les biens ecclésiastiques leur parviendront par cet intermédiaire, après une mutation qui aura purgé leur première nature. Le troisième effet sera d'accélérer les ventes et par elles la rentrée des fonds applicables à l'extinction des assignats. Le quatrième effet sera d'établir, par cette grande et prompte réalisation de 400 millions de biens, le fondement le plus solide pour un papier, qui, après avoir fait disparaître celui de la Caisse d'Escompte, disparaîtra bientôt lui-même. » Quant à l'abandon d'un seizième du

produit des ventes à faire aux municipalités, l'orateur s'en déclare partisan, afin de les rémunérer de leurs soins, et en outre parce que les villes sont ruinées « par et pour la Révolution ».

Lorsque Thouret eut fini de parler, les applaudissements éclatèrent de toutes parts et on vota une loi dont voici le résumé : Les biens domaniaux et ecclésiastiques dont la loi du 19 décembre 1789 a ordonné la vente jusqu'à concurrence de 400 millions, seront aliénés au profit de la ville de Paris et des autres communes qui demanderont à en faire l'acquisition. Les biens à céder à la ville de Paris seront incessamment choisis et estimés, et les clauses et conditions de leur vente seront définitivement arrêtées ; à cet effet, 12 commissaires seront nommés par l'Assemblée, et ces commissaires veilleront spécialement à ce que les municipalités remettent les biens en vente au plus offrant et dernier enchérisseur, dès qu'il se présentera quelque acquéreur qui couvrira le prix d'estimation fixé par les experts. Cette loi du 17 mars 1790 est très importante, car c'est elle qui a réellement commencé la liquidation de l'immense domaine ecclésiastique que l'État s'était approprié au mois de novembre 1789. Elle a été suivie d'une foule d'autres lois qui l'ont complétée, en tâchant, comme nous le verrons, de tirer tout le parti possible de l'intervention des communes dans l'aliénation des biens du clergé. Quant à cette intervention, il faut retenir pour quel motif la Constituante y a eu recours : ainsi que l'a expliqué Thouret, c'est parce qu'elle a voulu tenir compte de la répugnance que beaucoup de capitalistes auraient éprouvée à se rendre acquéreurs de propriétés ecclésiastiques ; elle a espéré qu'ils n'hésiteraient pas, au contraire, à acheter ces mêmes propriétés, devenues biens communaux et mises en vente par les municipalités.

Dans l'opinion des membres de l'Assemblée, la réalisation de 400 millions de biens nationaux allait promptement ramener l'abondance dans le Trésor et lui permettre de rembourser les avances que lui avait consenties la Caisse d'Escompte.

Mais le discrédit général permettrait-il à cette société de maintenir jusque-là le cours de ses billets et de continuer ses opérations ? Devenue le banquier du Trésor, lui ayant fait des avances très considérables, il était indispensable qu'elle pût tenir, et pour cela il fallait convaincre le public de sa solvabilité. La commune de Paris avait elle-même senti la nécessité de donner, dans ce but, à la Caisse d'Escompte une nouvelle preuve de la protection dont la couvraient les pouvoirs publics. Elle avait envoyé, le 6 mars, à l'Assemblée une députation, qui avait exposé que dans la capitale le numéraire était plus rare que jamais, que les représentants de la commune avaient, à la sollicitation de la Caisse, chargé des commissaires de vérifier sa circulation de billets, mais que cette vérification n'avait pas ramené la confiance, que cependant la Caisse faisait de grands efforts pour empêcher la disparition complète de l'argent, qu'elle fournissait en espèces les fonds nécessaires pour payer les salaires des ouvriers et le prêt de la garde nationale soldée, qu'en outre elle rendait en espèces l'appoint de ses billets et versait dans la circulation pour deux millions et demi de numéraire par mois. A raison de tous ces faits, la députation de la ville de Paris avait supplié la Chambre de nommer, à son tour, des commissaires qui s'assureraient de la parfaite régularité des opérations de la Caisse.

Cette demande ayant été renvoyée à l'examen du comité des finances, le comité l'approuva et, le 23 mars, Anson lut en son nom un rapport pour la justifier. Dans son rapport, il fit connaître un nouveau sacrifice que la Caisse d'Escompte s'était imposé dans l'intérêt du Trésor. Cédant aux instances de Necker, appuyées par une lettre du président de l'Assemblée Nationale, elle venait en effet de consentir à ne pas comprendre dans les nouvelles avances qu'elle avait à effectuer, des rescriptions et assignations qui lui avaient été remises l'année précédente et dont l'échéance tombait en avril, mai et juin 1790. La conséquence de cette faveur allait être d'augmenter de 15 millions le montant des découverts du Trésor envers elle, et de porter sa créance sur l'État au 30 juin à

185 millions, alors que le décret du 19 décembre l'avait limitée à 170 millions. La Caisse tenait donc largement compte « des désirs de l'Assemblée et de la nécessité des circonstances ». En outre, le décret sur l'aliénation de 200 millions de biens du clergé aux municipalités ne pouvait manquer d'entraîner des modifications dans le mode de paiement des assignats remis à la Caisse d'Escompte comme garantie de ses avances au Trésor. Il importe donc, concluait le rapporteur, de donner toute sécurité aux porteurs de billets et aux porteurs d'assignats, et pour cela il faut que les commissaires chargés du choix et de l'estimation des biens ecclésiastiques à vendre aux municipalités soient autorisés à désigner quelques-uns d'entre eux « pour prendre connaissance de la situation et des opérations de la Caisse d'Escompte, et pour mettre la commission en état de concilier l'intérêt des porteurs de billets avec les mesures qui pourraient être prises avec les municipalités ». Un projet de décret conforme à ce qui précède était annexé au rapport d'Anson. Il fut combattu par Fréteau, Pétion et Robespierre, mais Lecouteulx de Canteleu et Garat en prirent la défense ; ils montrèrent que, si la Caisse d'Escompte périclitait, il en résulterait une crise de nature à compromettre le succès de la Révolution, qu'il n'était pas juste de laisser cette société « à la merci de tous les soupçons », puisqu'elle s'était liée à la nation et lui avait rendu de signalés services ; bref, ils déterminèrent la majorité à voter le décret confiant à des commissaires de l'Assemblée le contrôle de la Caisse d'Escompte.

Ainsi se trouva complété le système imaginé par la Constituante pour traverser la période qu'elle considérait comme la plus difficile, celle des premiers mois de 1790. Elle avait commencé, nous l'avons vu dans un chapitre précédent, par réaliser certaines économies en suspendant le paiement de presque toutes les pensions et celui des dépenses arriérées dont elle n'aurait pas elle-même opéré la liquidation. La suppression d'un grand nombre de couvents mit ensuite à sa disposition des biens considérables, dont la vente devait être

particulièrement facile ; et, connaissant la répugnance que beaucoup d'acheteurs auraient éprouvée à traiter avec l'État de l'acquisition de propriétés ecclésiastiques, elle prit l'ingénieux parti d'en céder pour 200 millions aux municipalités, qui les aliéneraient comme de simples biens communaux et en verseraient le prix dans le Trésor. Le domaine de l'Église confisqué par elle lui apparut dès lors comme devant procurer à la nation des ressources immenses et prochaines. Toutefois, il fallait gagner le moment où auraient lieu les ventes des biens du clergé, et pour cela il importait que la Caisse d'Escompte, cet établissement qui avait déjà consenti de si gros prêts à l'État et dont les billets en circulation avaient pris la place du numéraire, vît son crédit se relever ; elle la plaça donc sous sa propre surveillance, dans l'espoir que le public ne douterait plus de sa solvabilité. Enfin, comme les contribuables ne payaient plus depuis plusieurs mois la gabelle, ainsi que certains autres droits indirects, et que le défaut de perception de ces impôts inquiétait les créanciers de l'État, elle décida de les remplacer par d'autres dont elle crut que la rentrée s'opérerait plus facilement. Ces différentes mesures la rassurèrent absolument, et nous allons maintenant assister à ses efforts pour donner leur pleine valeur aux assignats, cette mine merveilleuse dont l'exploitation lui paraissait devoir enrichir à la fois l'État et les particuliers.

CHAPITRE IV

I. Vues du comité d'imposition (124). — Le 1er avril, ce comité annonce pour 1791 un nouveau système de contributions (124). — Rapport d'Anson, le 9 avril, sur la création des assignats. Éloges qu'il en fait, services qu'il en attend (125). — Il propose qu'ils soient productifs d'intérêt et que leur émission soit limitée à 400 millions (127). — Objections adressées à la mise en circulation des assignats par Dupont de Nemours, Boisgelin, Maury et Cazalès (128). — Avantages de cette mesure d'après d'Aiguillon, La Rochefoucauld, Rœderer et Pétion (130). — Discussion sur le taux d'intérêt à attribuer aux assignats (131). — Loi du 17 avril (132). — Appréciation de cette loi (133). — Motifs qui ont guidé la Constituante (134). — Necker décide le roi à signer une proclamation, en date du 19 avril, pour recommander les assignats à la confiance publique (135). — Les journaux attaquent Necker et exaltent la valeur des assignats (136). — La Constituante vote, le 30 avril, une adresse aux Français en faveur des assignats (137). — Dès le début, ils se négocient à perte (138). — II. Rapport de Chasset, en date du 9 avril, sur l'attribution à l'État des biens du clergé (138). — Il propose de faire des frais du culte une dépense publique : aperçu qu'il présente de ces frais et du produit des biens ecclésiastiques (139). — Discussion : offre d'un emprunt de 400 millions à faire par le clergé qui en verserait le montant dans le Trésor, mais garderait ses biens (140). — Violents incidents provoqués par la motion de dom Gerle relative au culte catholique (142). — Les conclusions du rapport de Chasset sont adoptées (144). — Le même rapport conclut à la suppression de la dîme, malgré les 100 millions qu'elle rapporte annuellement (145). — Motifs qui devaient faire

réserver au profit de l'État la perception de la dîme; elle est abolie par la loi du 20 avril (146). — III. Rapport de Barrère, du 10 avril, sur l'aliénabilité du domaine de la couronne (148). — Les forêts à excepter de la vente (149). — Loi du 9 mai sanctionnant ces deux règles (150). — IV. Le 19 avril, l'Assemblée déclare qu'étant constituante, elle devra siéger jusqu'au jour où la constitution sera achevée (153). — Affaire du parlement de Bordeaux (151). — Exaspération des députés de la droite (153). — Misère à Paris; agitation de la population; violences des journaux révolutionnaires (154). — Menées des princes réfugiés à Turin; Louis XVI refuse de s'y associer (156). — La reine est injustement accusée de les favoriser; note de Mercy contre tout projet d'évasion de la famille royale (158).

I

Parmi les comités permanents de l'Assemblée, il y en avait un qui, sous le titre de comité de l'imposition, était chargé d'étudier et d'arrêter un nouveau plan d'organisation financière. Il avait pour président le duc de La Rochefoucauld et il comptait dans son sein plusieurs hommes distingués : Duport, Rœderer, Dupont de Nemours, Talleyrand, Defermon, La Borde de Méréville. Les membres de ce comité jugeaient tous avec sévérité le système fiscal de la monarchie, et ils avaient la profonde conviction qu'il était urgent de le remplacer par un autre. En cela ils répondaient aux aspirations à peu près unanimes de leurs collègues. Aussi est-il intéressant de reproduire un rapport que leur président, le duc de La Rochefoucauld, communiqua, le 1er avril, à la Constituante, afin de lui exposer les principes qui guidaient dans ses travaux le comité d'imposition.

Aux termes de ce rapport, les taxes existantes doivent leur origine « au hasard, aux idées particulières de tel ou tel administrateur » ; elles sont le produit des empiètements du pouvoir central et de la résistance de certaines provinces, de certaines villes, de certaines classes de citoyens, prétendant avoir le droit de ne pas payer l'impôt ou de le payer moins que les autres. Maintenant « qu'une Révolution heureuse a donné à la France une constitution fondée sur la

liberté, la justice et l'égalité..., les contributions doivent être établies d'après un plan simple, régies par des formes appropriées à la constitution, et la France doit donner aux autres peuples le salutaire exemple de substituer au régime et à l'esprit fiscal un esprit et un régime tels qu'ils peuvent convenir à des hommes devenus libres. » Le mot d'impôt doit d'ailleurs disparaître, « avec la nomenclature barbare qui en classait les nombreuses et vexatoires espèces, et le nom de contribution exprime mieux la part que chaque citoyen doit fournir aux frais nécessaires de la société ». Par suite des désordres de l'ancienne administration et de l'existence d'une lourde dette, la masse des contributions atteindra malheureusement un chiffre élevé. Cependant le comité a obtenu « la certitude consolante qu'elle sera inférieure à celle qui grève actuellement les contribuables, et que ce soulagement réel dans la somme versée au Trésor sera bien plus sensible encore par la diminution des frais de perception, par l'abolition des formes inquisitives et vexatoires. » Mais les bases du nouveau système de contributions ont encore besoin d'être discutées ; il ne pourra être mis en vigueur qu'en 1791, et c'est au comité des finances qu'il incombe de pourvoir aux besoins de l'année courante.

Le comité d'imposition promettait donc aux députés de leur soumettre de beaux projets dans quelques mois, mais, en attendant, il ne leur offrait aucune ressource nouvelle. C'était bien le cas pour le comité des finances de montrer son ingéniosité, et en effet il n'y manqua pas. A la séance du 9 avril, Anson donna en son nom lecture d'un rapport sur la création d'assignats-monnaie.

Ce rapport commence par établir que l'Assemblée Nationale est en quelque sorte acculée à la nécessité de créer un papier destiné à jouer le rôle de monnaie. En effet, le déficit de 1790 ne peut pas être estimé au-dessous de 300 millions, du moment qu'on est résolu à ne plus recourir à des anticipations qui consommeraient d'avance une partie du revenu de 1791, et qu'on ne peut ni contracter un emprunt ni

accroître les impôts et qu'on ne veut pas, d'autre part, prononcer la suspension des paiements de l'État. Heureusement un domaine immense a été mis à la disposition de la nation ; elle n'a qu'à le monnayer en quelque sorte, en émettant un papier qui sera la représentation de sa valeur. Un tel papier n'aura aucune analogie avec les numéraires fictifs qui ont été créés par différents peuples. « Ce que l'on appelle ordinairement papier-monnaie, ou même billet d'État, repose simplement sur une hypothèque générale ; les assignats, au contraire, seront le signe représentatif d'une créance dotée d'une hypothèque spéciale sur des immeubles. » Suit un long panégyrique des assignats, de leur solidité exceptionnelle et des chances qu'ils ont de réussir. Les extraits suivants sont particulièrement significatifs : « Une nation qui peut donner à son papier le mouvement de la circulation ; qui, par cette circulation nouvelle, peut répandre des bienfaits sur ceux qui, créanciers de l'État, sont débiteurs à leur tour vis-à-vis de leurs concitoyens ; qui, par elle peut rétablir dans l'empire l'essor de l'industrie engourdie par l'effet de la stagnation des espèces ; qui, par elle enfin, peut rendre aux manufactures leurs travaux, aux ouvriers leurs salaires, au commerce son activité ; cette nation ne doit pas rester plus longtemps dans l'incertitude sur le grand parti qui lui reste à prendre ; et l'opinion des citoyens qui la composent concourra au succès infaillible de cette détermination. La solidité du nouveau numéraire résultera de la convention solennelle d'une grande famille composée de créanciers et de débiteurs, qui, pour l'intérêt commun, soldent leurs créances avec des contrats hypothéqués sur des immeubles, jusqu'à la vente prochaine des biens-fonds qui doit éteindre la dette... Les assignats auront la valeur monétaire que leur imprimera le sceau de l'État ; ils auront une valeur immobilière que n'a jamais eue jusqu'à présent le papier d'aucune nation. Les valeurs mobilières déposées dans les caves de la Banque d'Amsterdam, qui sont représentées par ses billets, peuvent être pillées, enlevées ; nos immeubles, au contraire, ne peu-

vent échapper au dernier possesseur des assignats... Celles de nos provinces qui repoussaient les billets de la Caisse d'Escompte attendent sans répugnance le papier national; plusieurs grandes villes le demandent. Enfin, une dernière considération doit être sans cesse présente à votre esprit : c'est que cette puissante opération va lier tous les citoyens à la chose publique. Tous les possesseurs des assignats, quels qu'ils soient, habitants des campagnes ou des villes, auront entre leurs mains le gage de l'aliénation des immeubles domaniaux et ecclésiastiques ; ils désireront rapprocher l'époque de cette aliénation; de toutes les classes de citoyens s'élèveront des voix qui accéléreront les ventes. » Il faut donc sans hésitation adhérer au principe de la création des assignats.

Mais d'autres questions restent à trancher. Les assignats seront-ils productifs d'intérêt, et quel taux convient-il d'assigner à cet intérêt? On est d'abord tenté de dire qu'étant destinés à servir de numéraire ils ne doivent pas plus porter intérêt que le numéraire. Mais la réflexion montre que s'ils ne produisaient pas intérêt, chacun chercherait à s'en défaire le plus vite possible, que par suite ils se déprécieraient, qu'une crise surviendrait dans tous les prix et que les créanciers de l'État auxquels ils seraient remis en paiement subiraient une perte. Au contraire, s'ils rapportent un certain intérêt, ils deviendront une valeur de placement, les capitalistes en garderont beaucoup en portefeuille ; ils ne seront pas perpétuellement et pour la totalité en circulation, et chaque jour qui s'écoulera leur apportera une plus-value. Quant au taux de l'intérêt, il faut se garder de le fixer soit trop haut, soit trop bas; le taux de 4 1/2 0/0 est celui qu'ont recommandé les députés du commerce auxquels le comité a demandé leur avis. Autre point à résoudre : quelle sera la valeur minima des assignats? Afin qu'ils ne chassent pas l'argent, leur plus petite coupure doit être de 200 livres. Enfin, à quel chiffre limiter l'émission des assignats? On a parlé d'une émission d'un ou deux milliards; ce serait « se

jeter volontairement dans un abîme de maux ». La sagesse ne permet pas de créer des assignats pour plus de 400 millions, car telle est la valeur totale des immeubles à vendre, et « il faut que chaque assignat corresponde, pour ainsi dire, aux yeux de tous, à l'arpent de terre qu'il représentera ». Sur toutes ces solutions l'accord est parfait entre Necker et le comité des finances.

Lorsque la discussion du projet de loi, proposé par le comité commença le 15 avril, nul dans l'Assemblée ne pouvait conserver de doute sur le résultat de la délibération. Depuis fort longtemps, en effet, la Constituante était sollicitée par une nuée de brochures et par les journaux de mettre en circulation un papier gagé par les biens du clergé, papier dont elle se servirait pour rembourser les billets de la Caisse d'Escompte, éteindre les dettes de l'État et remplacer le numéraire dont la disparition se faisait cruellement sentir dans tout le royaume. N'avait-elle pas d'ailleurs inséré dans son décret du 19 décembre un article portant qu'il serait créé des assignats jusqu'à concurrence de la valeur des biens attribués à la Caisse de l'Extraordinaire et destinés à être vendus? Elle se trouvait donc liée en quelque sorte, et l'aggravation de la situation financière depuis cette époque la portait à voir dans l'émission des assignats le seul remède possible aux embarras du Trésor. L'adoption du projet du comité était donc certaine. Néanmoins, plusieurs orateurs combattirent énergiquement ce projet. Le premier qui prit dans ce but la parole fut Dupont de Nemours. Après avoir très exactement défini les assignats comme des engagements contractés à terme plus ou moins long, engagements que l'État ne serait en mesure de tenir qu'après avoir réalisé la vente de ses immeubles, il s'attacha à démontrer que le législateur ne pouvait pas changer la nature des choses ; que, quoi qu'il décidât, les assignats n'équivaudraient pas à des espèces sonnantes, qu'ils subiraient une perte sur leur valeur nominale, que les personnes auxquelles ils seraient donnés en paiement seraient par suite frustrées, que tous

ceux qui auraient des denrées ou des marchandises à vendre en augmenteraient le prix et que l'État y perdrait lui-même, attendu que les impôts seraient acquittés en papier déprécié et non pas en argent. — Dans un long discours, M. de Boisgelin, archevêque d'Aix, insista sur la perturbation que le papier-monnaie apporterait aux opérations des commerçants et des agriculteurs. Puis, l'abbé Maury parla avec une rare éloquence et démontra que, « quand la confiance n'existe pas, le papier-monnaie, qui paraît être le remède à tous les maux, en est le comble ». Il prédit que, dès le premier jour de leur mise en circulation, les assignats ne seraient pas reçus au pair et qu'avec le temps ils finiraient par ne rien valoir. Il indiqua qu'en permettant aux débiteurs de se libérer avec du papier sans valeur, on favoriserait la mauvaise foi et on amènerait une banqueroute universelle. « Un jour viendra, s'écria-t-il, où le peuple ne pourra atteindre aux prix des denrées, et, ce jour, il maudira vos illusions. » — Les mêmes arguments et d'autres encore furent développés avec non moins de force par Cazalès. Il établit que « la plus odieuse des manières de faire banqueroute est celle du papier-monnaie », et que, quand même la nation verrait au début avec une certaine faveur les assignats, ils ne tarderaient pas à se discréditer. « Alors s'élèveraient des fortunes odieuses, tous les désordres de l'agiotage; vous verriez des hommes vils ramasser dans la boue ce papier discrédité. » Sans doute, un gouvernement fort et sachant inspirer confiance peut émettre du papier-monnaie, mais l'état où se trouve la France enlève toute chance de succès à la création d'un semblable papier. « Vous ne pourrez pas assurer l'impôt tant que le peuple sera armé d'un bout du royaume à l'autre, tant que vous n'aurez pas rendu au pouvoir exécutif tout le ressort qu'il doit posséder... Quelle confiance peut-on avoir dans une Assemblée qui n'a pas de bornes hors d'elle-même, et dont par conséquent tous les décrets ne sont que de simples résolutions que peut changer aujourd'hui la puissance qui les a créées la veille? » Bref, le

pays redoute les emportements de la Chambre et il ne sait pas où s'arrêtera la Révolution ; d'un autre côté, il a peur que le déficit n'aille en augmentant ; dans ces circonstances il ne croira pas à la solidité des assignats. Les adversaires du papier-monnaie invoquèrent donc à l'appui de leur thèse des considérations d'ordre politique comme d'ordre économique. Mais Maury, Cazalès, Boisgelin comptaient parmi les chefs du parti aristocratique ; à ce titre, leurs objections, si justes qu'elles fussent, paraissaient dictées par le désir d'entraver lamar che de l'Assemblée Nationale et de retarder la vente des biens du clergé.

Au contraire, les partisans des assignats tinrent un langage qui flattait toutes les passions, tous les préjugés de la majorité. Le moment est venu, déclara le duc d'Aiguillon, de tirer les finances de l'abîme où elles s'enfoncent de plus en plus. Pour cela, il faut que l'Assemblée se trace un plan d'ensemble, qu'elle l'adopte et qu'elle repousse les solutions incomplètes. « Assez et trop longtemps nous avons compté sur les ressources offertes par M. Necker, pour opérer la restauration des finances. Tout nous dit qu'aujourd'hui nous ne devons nous en rapporter qu'à nous-mêmes. Car, enfin, qu'avons-nous fait en finances ? Nous avons fait tout ce qui nous a été demandé : continuation des anciennes impositions, emprunt, contribution du quart des revenus, prolongation de surséance des paiements de la Caisse d'Escompte, etc. Cependant qu'en est-il résulté ? Grand discrédit, resserrement extrême du numéraire, perte sur les billets de Caisse, baisse des fonds publics et perte immense dans le change. » Le ministre, malgré une situation si alarmante, ne propose rien de décisif ; que l'Assemblée se hâte donc de décréter les assignats ; elle gagnera ainsi du temps et pendant que les assignats serviront à payer les dépenses et les dettes exigibles de l'État, elle instituera un nouveau système d'impôts, « simple et nullement onéreux pour les peuples ». Quant à la légitimité d'une émission d'assignats, c'est en vain qu'on la conteste et que l'on cherche à assimiler les assi-

gnats à du papier-monnaie. Celui-ci n'a qu'une valeur conventionnelle, il n'a pas de gage et son remboursement n'est pas assuré ; au contraire, les assignats seront de véritables délégations immobilières ; ils jouiront d'une garantie hypothécaire de 400 millions et ils seront remboursés dans un délai de deux ans. D'ailleurs, fussent-ils du papier-monnaie, qu'ils devraient être adoptés, car ils serviront à éteindre les billets de la Caisse d'Escompte qui sont loin d'être aussi bien gagés et qui n'inspirent plus confiance, parce que cette société est hors d'état de tenir ses engagements. Enfin, on se plaint partout du manque de numéraire ; ce n'est pas qu'il ait été exporté, c'est qu'il se cache, à cause des craintes du présent et des inquiétudes de l'avenir. Or, le numéraire reparaîtra quand la circulation des assignats aura montré aux espèces qu'on peut se passer d'elles, imprimé au commerce, à l'industrie, une activité toute nouvelle, répandu l'aisance grâce aux paiements que l'État fera à ses créanciers, rendu sensible à toutes les intelligences l'immensité des ressources dont dispose la nation. Tels furent les arguments que firent valoir le duc de La Rochefoucauld, Rœderer et Pétion. Ce dernier soutint, en outre, qu'il fallait créer des assignats dans l'intérêt de la constitution, « parce que tous les acquéreurs de biens ecclésiastiques deviendraient nécessairement les apôtres et les défenseurs de la constitution ».

Sur la double question de savoir si les assignats devaient porter intérêt et quel devait en être le taux, deux opinions se trouvèrent en présence. Pétion demanda qu'ils ne produisissent pas intérêt, car, circulant à l'égal de la monnaie, ils ne devaient pas en produire plus qu'elle. Un député de Nancy, Prugnon, posa ce dilemme : « Ou l'assignat est bon, ou il ne l'est pas ; s'il est bon, il n'a pas besoin d'intérêt ; s'il est mauvais, l'intérêt ne le rendra pas bon ; il prouvera même qu'il est mauvais et qu'on s'en est défié en le créant. » Mais les autres orateurs pensèrent qu'en attendant le moment où les assignats pourraient être convertis en argent, il était

juste qu'ils reçussent un intérêt, que cela faciliterait leur cours et ils demandèrent seulement qu'au lieu d'être de 4 1/2 0/0, l'intérêt à leur attribuer fût de 3 0/0, afin que les porteurs ne préférassent pas la jouissance tranquille d'un intérêt de près de 5 0/0 à l'acquisition de terres, qui ne leur procureraient pas un revenu de plus de 3 1/2 0/0. Enfin, tout le monde fut d'accord pour admettre que les assignats devaient avoir cours forcé, car il était inadmissible que l'État pût contraindre ses créanciers à les recevoir, sans que ceux-ci eussent le droit de les écouler dans le public.

La discussion du projet de loi avait commencé, ainsi que nous l'avons dit, le 15 avril. Dès le 16, les quatre premiers articles furent votés, les autres le furent le lendemain, et les dispositions adoptées par la Constituante peuvent se résumer comme suit : les assignats auront cours forcé dans tout le royaume et ils devront être reçus comme espèces dans toutes les caisses publiques et privées ; leur remboursement aura lieu au fur et à mesure que les obligations délivrées par les municipalités en échange des biens par elles acquis pourront être réalisées en argent ; ils seront émis en coupures de 1.000 livres à 200 livres ; ils produiront un intérêt annuel de 3 0/0, lequel sera payé au porteur qui possèdera l'assignat à la fin de l'année, et ils jouiront d'une hypothèque tant sur le revenu que sur le prix des biens dont l'Assemblée a décidé l'aliénation. En attendant la vente de ces domaines, leurs revenus seront versés dans la Caisse de l'Extraordinaire pour servir au paiement des intérêts des assignats. Les 400 millions d'assignats seront d'abord employés à rembourser à la Caisse d'Escompte les billets au moyen desquels elle a fait des avances au Trésor, et ensuite à éteindre les anticipations, lesquelles ne pourront plus être renouvelées. Enfin, en attendant la fabrication des assignats, le receveur de la Caisse de l'Extraordinaire est autorisé en endosser les billets de la Caisse d'Escompte, en y inscrivant les mots *promesses de fournir assignats*, et les billets ainsi endossés auront cours comme assignats.

Assurément, parmi les membres de la Constituante qui votèrent la loi du 17 avril, aucun ne prévoyait le déplorable abus que leurs successeurs feraient des émissions d'assignats. La réalité dépassa les craintes exprimées à ce sujet par Dupont de Nemours, Cazalès et les autres orateurs qui trouvaient dangereuse une création de papier-monnaie. On est même tenté de dire que, si le législateur s'était renfermé dans les limites tracées par le décret du 17 avril, s'il n'avait pas poussé la circulation des assignats bien au-delà de 400 millions, il n'eût mérité aucun reproche sérieux. Mais on se tromperait en raisonnant de la sorte. En effet, le premier pas accompli dans la voie de la création du papier-monnaie devait fatalement être suivi d'un second et de beaucoup d'autres. Quand un gouvernement a commencé à se procurer des ressources en imprimant la valeur qui lui convient sur des titres qu'il lance ensuite dans le public, il trouve si commode ce moyen de battre monnaie qu'il le préfère à tous ceux qui, comme l'augmentation des impôts, la conclusion d'emprunts gagés par des recettes correspondantes ou la réalisation d'économies, exigent plus d'efforts de sa part, plus de sacrifices de la part de la nation. A ce premier point de vue, la Constituante encourt donc une lourde responsabilité, car elle a manqué de prévoyance et compromis l'avenir. A un autre point de vue, elle mérite un reproche plus grave encore. N'était-il pas, en effet, contraire à l'intérêt permanent non seulement du Trésor, mais du pays tout entier, d'aliéner une notable portion des domaines nationaux afin de faire face à des embarras momentanés? Elle avait attribué à l'État les biens du clergé, elle l'avait ainsi enrichi d'une valeur de plus d'un milliard, et, au lieu de bien aménager cette valeur pour couvrir les dépenses du culte devenues une charge annuelle du budget, pour accroître les recettes publiques ou pour en affecter les revenus au service d'un emprunt permettant la liquidation des dettes exigibles, elle préféra la réaliser immédiatement, en dépit d'une crise économique et politique dont l'intensité ne laissait

aucun doute sur les mauvaises conditions dans lesquelles s'opéreraient les ventes. C'était gaspiller au profit du présent la fortune immense dont elle s'était crue en droit de s'emparer. Tel un prodigue auquel échoit un héritage et qui s'empresse de se défaire à tout prix des biens qui le composent, afin d'apaiser ses créanciers et ne rien changer à sa vie dissipée !

Au surplus, ainsi que l'a écrit Necker, en décrétant la création des assignats, l'Assemblée voulut avant tout s'emparer de la direction des finances. Elle était d'avis « qu'il fallait absolument une ressource d'un genre extraordinaire pour tirer les finances de la détresse où les avaient plongées le dépérissement des impôts, les lenteurs apportées à leur remplacement et les hasards inséparables d'un système complet d'innovations[1] ». Résolue à ne pas mécontenter le peuple qui, depuis qu'il n'acquittait plus les impôts ou qu'il les acquittait mal, éprouvait « un contentement très favorable à la Révolution[2] », et à ne pas employer les moyens par lesquels la royauté avait l'habitude de se procurer de l'argent, tels que les emprunts et les anticipations, moyens qu'elle avait à maintes reprises critiqués sévèrement, elle crut faire preuve de hardiesse et d'habileté en émettant des assignats qu'elle rembourserait plus tard avec le prix de la vente des biens du clergé, et qui, en attendant, lui servirait à solder les dépenses qu'elle ne savait comment payer. « Cette monnaie de papier, prolongeant la faculté de dépenser sans recevoir, rendit le maniement des finances facile et commode. Le gouvernement fut encore plus dispensé qu'auparavant de presser les contribuables et d'exiger d'eux des sacrifices... L'institution d'une monnaie fictive, en affranchissant l'administration du joug impérieux des réalités, permit aux législateurs de s'abandonner avec plus de confiance à leurs abstractions ; et les besoins d'argent, ces gros-

[1] *De l'administration de M. Necker, par lui-même*, 143.
[2] *Id.*, 144.

siers embarras, ne vinrent point les détourner de leurs hautes pensées[1] ». Tout cela répondait aux secrets désirs de la Constituante et contient la véritable explication des motifs qui lui firent créer les assignats. Elle n'en est pas moins coupable, après avoir confisqué le domaine de l'Église, sous prétexte de sauver la France, d'avoir transformé cette confiscation en un simple expédient destiné à ménager sa popularité et à éblouir les citoyens, en leur donnant l'illusion de richesses inépuisables qu'aurait possédées l'État.

Necker, on vient de le voir, n'était pas partisan des assignats. On se souvient aussi que, dans son mémoire du 6 mars, il s'était nettement prononcé en sens contraire. « Mais cet homme, qui pendant longtemps avait été l'idole de l'Assemblée et regardé par elle et par la nation comme le sauveur de la chose publique, commençait à perdre chaque jour dans l'opinion. Sa popularité et son crédit baissaient à vue d'œil, il ne dirigeait plus l'Assemblee en rien et sur rien. Le comité des finances s'était affranchi de son autorité et, à en juger par sa déférence, Necker en avait une peur terrible... Il obéissait avec crainte aux mêmes hommes que son amour-propre s'était flatté d'asservir et de gouverner à son gré[2] ». En dépit de sa conviction, il n'avait donc pas osé lutter jusqu'au bout, et en présence du parti pris du comité des finances, il avait fini par se rallier à une mesure qu'au fond il jugeait très dangereuse. C'est ainsi que, dans son rapport du 9 avril relatif à l'émission de 400 millions d'assignats, Anson avait pu déclarer que le ministre des Finances et le comité étaient d'accord sur tous les points. Une fois la loi du 17 avril votée, Necker fit plus : il voulut, aux yeux de la France et de l'Assemblée, avoir l'air d'en être le patron et de prendre à cœur sa réussite. Il détermina donc le roi, non seulement à la sanctionner de suite, mais encore à signer une proclamation invitant tous

[1] Necker, *Révolut. franç.*, II, 92.

[2] Clermont-Gallerande, *Mémoires*, I, 394.

les habitants du royaume « à recevoir les assignats sans aucune objection ni difficulté, de telle manière que, par l'effet d'une juste confiance, les billets nationaux soient estimés partout à l'égal du numéraire effectif ». Cette proclamation, en date du 19 avril, se terminait par l'affirmation que la mise en circulation des assignats, avec le caractère de monnaie, se conciliait parfaitement avec « le rétablissement de l'ordre dans les finances, la facilité du commerce et la prospérité générale du royaume ».

La preuve de bonne volonté que donnait ainsi Necker n'empêcha pas certains journaux de soupçonner sa loyauté. « Il fera échouer s'il le peut, lit-on dans un des plus influents, les meilleures opérations de l'Assemblée Nationale, afin de nous punir d'avoir cessé de croire en ses talents et en ses vertus. Les financiers, banquiers et agioteurs le seconderont de toutes leurs forces pour faire perdre les assignats sur la place et pour contrecarrer tout ce qui pourrait tirer le Trésor public de leur dépendance. Le moyen de parer à ce danger sera de se pénétrer de la sagesse de l'opération des assignats, d'éclairer à cet égard les moins instruits ; et si la horde financière fait vendre les assignats à perte pour les décrier, de profiter de sa coupable sottise en les achetant [1]. » Bergasse ayant lancé une brochure intitulée *Protestation contre les assignats*, dans laquelle il annonçait que, comme tout papier-monnaie, ils perdraient bientôt la plus grande partie de leur valeur, que les pouvoirs publics abuseraient de la facilité d'en accroître le montant, et que les citoyens aimeraient mieux garder leur argent que de l'échanger contre un papier d'État sujet à une grosse perte, le même journal s'attacha à établir que, « quelque désavantage que la nation éprouvât dans la vente des biens ecclésiastiques, il en serait aliéné jusqu'à ce qu'il y eût 400 millions de réalisés et que, dès lors, les 400 millions d'assignats ne pourraient jamais valoir moins de 400 millions [2]. » Les autres journaux

[1] *Les Révolutions de Paris*, n° 40.

[2] *Id.*, n° 41.

dévoués à la Révolution défendirent les assignats avec non moins d'ardeur. Mais la Constituante estima que cela ne suffisait pas et que son devoir était de faire valoir elle-même les mérites de son œuvre. Le 30 avril, elle adopta donc une adresse aux Français sur l'émission des assignats-monnaie, adresse dont le marquis de Montesquiou lui donna lecture et qu'elle couvrit d'applaudissements.

Cette adresse commence par rappeler qu'au moment de la réunion des États généraux « des impôts à la fois excessifs et oppresseurs dévoraient en vain la substance du peuple, qu'ils étaient insuffisants pour l'immensité des charges publiques, que 60 millions de nouveaux subsides les eussent à peine acquittées, et que les ressources mêmes de l'avenir n'avaient pas été respectées ». Elle parle de l'énormité du déficit auquel l'Assemblée avait à faire face en 1790, la loue d'avoir mis fin pour toujours au régime des anticipations et de ne pas avoir voulu augmenter, en contractant un nouvel emprunt, le chiffre de la dette publique, d'avoir eu le courage de rendre à la nation « des biens qui n'avaient pas cessé de lui appartenir, des biens qui servaient moins à l'entretien décent des vrais ministres du culte, qu'à constituer un État dans l'État et à favoriser une dangereuse indépendance ». Elle engage les Français à témoigner leur patriotisme en se rendant acquéreurs des biens mis en vente et leur dit : « Que ceux d'entre vous à qui il conviendra de les acheter se présentent sans crainte... Quel intérêt aurait jamais la nation à déposséder celui qu'elle aurait mis en possession ? Il faudrait la concevoir foulant aux pieds les lois qu'elle s'est données. » L'adresse s'étend ensuite longuement sur le respect que la Chambre professe pour la religion, sur sa résolution d'assurer un sort convenable aux prêtres et aux religieux, déclare que la création des assignats-monnaie était nécessaire à l'achèvement de la constitution et adjure les citoyens « de donner leur appui aux assignats, de regarder comme leurs ennemis, comme les ennemis de la liberté, ceux qui chercheraient à en troubler le cours ».

Mais toute cette éloquence fut en pure perte : la confiance ne se décrète pas. La fabrication des assignats était à peine commencée que déjà ils étaient en perte d'environ 5 0/0. Dans les premiers jours de mai, ceux à livrer le 30 juin se négociaient de 6 à 10 0/0 au-dessous du pair. Les journaux révolutionnaires accusèrent de ce résultat les spéculateurs et les aristocrates ; le cours des assignats n'en resta pas moins déprécié. L'opération dont la Constituante s'était promis tant de merveilles s'annonça donc mal dès le principe. Toutefois, elle s'était trop avancée pour reculer, et par un décret du 1er juin elle régla la forme des assignats, en même temps qu'elle décida que les 400 millions à émettre seraient divisés en 1.200.000 billets, savoir : 150.000 de 1.000 livres, 400.000 de 300 livres et 650.000 de 200 livres. La fabrication des assignats fut poussée activement, et un décret en date du 29 juillet, ordonna qu'à partir du 10 août 1790 ils seraient substitués aux billets de la Caisse d'Escompte qui, sous le nom de promesses d'assignats, avaient seuls circulé jusqu'alors.

II

Nous n'avons pas voulu scinder le sujet que nous venons de traiter, et nous avons cru préférable de l'exposer dans son entier. Mais une discussion très importante se greffa sur celle relative à la création des assignats, et nous allons montrer qu'avant de la décréter l'Assemblée Nationale, ne se contentant pas des mesures qu'elle avait déjà prises contre le domaine ecclésiastique, le confisqua purement et simplement.

Le 10 avril, au moment où l'on commençait à délibérer sur le projet concernant l'émission de 400 millions d'assignats, un député, Prieur de la Marne, fit observer que le papier d'État qu'il s'agissait de créer ne serait prisé à l'égal de la monnaie métallurgique qu'à la condition d'être garanti par une hypothèque dont la valeur fût incontestable, et qu'à

cet effet les biens du clergé devaient être nettement déclarés biens nationaux. Or, un rapport fait la veille par Chasset, au nom du comité des dîmes, proposait de sanctionner le même principe. Prieur demanda donc que l'ordre du jour fût interverti et que l'on s'occupât d'abord du projet de décret rapporté par Chasset. Malgré Cazalès et Boisgelin, la majorité lui donna raison et se rangea à l'avis du duc de La Rochefoucault, « qu'il était raisonnable de prendre un parti sur les biens du clergé, avant de les assigner comme hypothèque aux assignats ».

Le raisonnement qui avait conduit le comité des dîmes à conclure à la confiscation des propriétés ecclésiastiques, se trouve clairement indiqué dans le rapport de Chasset et peut se résumer ainsi : Une nouvelle organisation du culte sera prochainement proposée à l'Assemblée. Elle comportera une réduction du nombre des archevêchés, évêchés et cures, ainsi que la diminution du traitement des archevêques et évêques ; en revanche, elle augmentera celui des curés de campagne et des vicaires. Bref, elle entraînera une dépense annuelle de 53.400.000 livres, y compris celle de l'entretien des églises. Mais, pendant un certain temps, la dépense sera plus élevée, parce qu'il faudra ménager les situations acquises et payer des pensions aux religieux et aux religieuses, ainsi qu'aux prêtres privés d'emploi dans la nouvelle organisation ecclésiastique. En somme, la dépense annuelle montera provisoirement à 133.884.000 livres. Si grosse qu'elle puisse paraître, l'intérêt de l'État est d'en assumer directement le paiement et, par contre, de mettre la main sur la totalité des biens du clergé, qui du reste ont déjà été déclarés être à la disposition de la nation. En effet, « le produit brut du territoire du royaume est de 4 milliards. Il coûte, en frais de culture et autres charges, les trois quarts. Reste un milliard de net. On donne au clergé un cinquième au moins de ce produit net, ce qui fait 200 millions. Otons-en 30 pour ne pas nous tromper, reste 170 millions de livres. » Le revenu net des propriétés ecclésiastiques est,

par suite, supérieur à la dépense ci-dessus indiquée, et l'excédant ira en augmentant à mesure que s'éteindront les pensions des religieux et que pourront être supprimées des cures reconnues inutiles. D'où la conséquence qu'il faut attribuer à la nation la propriété et les revenus des biens du clergé, et faire du culte un service public, rétribué aux frais de l'État, comme le sont l'armée, l'administration, la magistrature. « On admire vos décrets, mais on est encore plus impatient de les voir exécuter. Celui du 2 novembre ne sera rien jusqu'à ce que vous ayez dépossédé le clergé. Les ennemis de la Révolution espèrent que vous n'en viendrez jamais là... Si vous voulez ramener la confiance, dégagez les biens de la nation, mettez-les entre les mains de ses administrateurs, rendez-les francs et disponibles en les déchargeant des frais du culte et de toutes les charges dont ils sont grevés, en mettant ces dépenses au rang des dépenses publiques ; alors vous verrez les affaires reprendre leur cours ordinaire et la prospérité renaître. » Cet ardent plaidoyer servait de commentaire à un projet de décret, aux termes duquel la gestion des biens ecclésiastiques devait être confiée aux administrations de département et de district, les traitements de tous les ecclésiastiques être payés par l'État, les dépenses publiques être augmentées de somme suffisante pour fournir aux frais du culte, à l'entretien de ses ministres, aux pensions des ecclésiastiques tant séculiers que réguliers et au soulagement des pauvres, enfin le montant des contributions être réglé de manière à couvrir cette somme.

Si un semblable projet répondait aux vues de la majorité, il blessait les convictions et excitait les craintes de la minorité. La discussion en fut donc passionnée, et des deux côtés les orateurs ne négligèrent aucun argument. Le 11 et le 12 avril, Treilhard, Rœderer et Thouret appuyèrent les propositions du comité et soutinrent que l'intérêt général exigeait la dépossession définitive de l'Église, seul moyen de mettre l'État en mesure de se libérer de ses dettes et de rétablir

ses finances sans accabler le peuple d'impôts. M. de La Fare, évêque de Nancy, le marquis de Bouthillier, M. de Boisgelin et l'abbé de Montesquiou firent ressortir, au contraire, l'injustice et les dangers de la loi projetée. Suivant eux, elle portait atteinte au droit de propriété, et elle était contraire aux vœux de la France, tels qu'ils ressortaient des cahiers, car aucun n'avait demandé la spoliation de l'Église. Cette spoliation était sans excuse, car les administrations départementales auxquelles la gestion du domaine ecclésiastique allait être confiée ne posséderaient pas les qualités voulues pour lui faire produire plus ni même autant qu'auparavant, leurs membres n'étant pas personnellement intéressés à en tirer le meilleur parti possible. D'autre part, les revenus nets de ce domaine n'étaient pas aussi considérables qu'on le supposait. Dans la supputation à en faire, il convenait de défalquer une douzaine de millions à raison de la suppression des droits féodaux, droits dont l'Église possédait un grand nombre, attendu que « les terres et seigneuries ecclésiastiques étant, en général, les plus anciennes du royaume, tenaient de plus près au temps du régime féodal ». Ces revenus n'étaient-ils pas d'ailleurs grevés des pensions à servir aux religieux, et de 16 et à 17 millions d'intérêts annuels afférents à la dette du clergé et aux dettes des autres établissements ecclésiastiques du royaume? Le revenu net du domaine de l'Église ne suffirait certainement pas à couvrir les dépenses du culte; celles-ci resteraient donc en souffrance, ou, pour y faire face, il serait bientôt nécessaire d'accroître les impôts. En définitive, disaient les orateurs dont nous résumons l'opinion, il était déplorable que l'Assemblée eût vu dans la confiscation des propriétés ecclésiastiques la seule planche de salut pour les finances; cette conception erronée l'avait induite dans toute une série de fausses mesures [1].

[1] « Quelle est la fatale pensée qui vous a fait perdre tous vos avantages? C'est cette extraordinaire envie de vous emparer des biens du clergé. Quand l'Espagne abandonna ses manufactures et ses défrichements pour exploiter les mines de l'Amérique, il semblait qu'elle pos-

Mais il était encore temps d'y renoncer, de laisser au clergé ses biens et de le charger de contracter un emprunt de 400 millions, dont il verserait le montant dans le Trésor royal, dont il paierait les intérêts et qu'il rembourserait au moyen de l'aliénation d'une partie de son domaine.

Cette offre d'un emprunt de 400 millions à faire par le clergé fut énoncée d'abord par le marquis de Bouthillier, puis renouvelée par l'archevêque d'Aix, et elle parut un instant faire impression sur la Constituante. Toutefois, un incident se produisit alors qui la fit vite oublier. Un chartreux, membre de la majorité, Dom Gerle, émit l'avis que, « pour fermer la bouche à ceux qui calomnient l'Assemblée en disant qu'elle ne veut pas de religion », il fallait décréter « que la religion catholique, apostolique et romaine était et demeurerait pour toujours la religion de la nation et que son culte serait le seul public et autorisé ». En entendant cette motion qui avait déjà été produite à la séance du 13 février par l'évêque de Nancy et écartée par la question préalable, toute la droite l'applaudit et insista pour qu'elle fût immédiatement mise aux voix [1]. Mais Charles de Lameth s'y opposa avec énergie, et la suite de la délibération fut renvoyée au lendemain. Elle reprit donc à la séance du 13 avril et elle s'annonçait comme devant être très orageuse. En effet, la veille au soir, la fraction la plus ardente de la droite s'était réunie dans l'église des Capucins : MM. de Cazalès, d'Espremesnil, de Foucault, de Montlosier, le vicomte de Mirabeau, l'abbé Maury étaient présents. Ils avaient décidé de soutenir de toutes leurs forces la motion de Dom Gerle

sédait les richesses du monde entier ; et depuis ce temps, l'Espagne est sans culture et sans commerce. Nous osons vous le prédire : les biens du clergé seront pour la nation ce qu'ont été pour l'Espagne les mines du Pérou. » (Discours de M. de Boisgelin.)

[1] En cette circonstance, Dom Gerle se prêtait inconsciemment à une manœuvre du parti aristocratique. Il s'en aperçut, et, le lendemain, il déclara qu'éclairé par la discussion il retirait sa motion. D'après Alexandre de Lameth (*Hist. de l'Ass. Const.*, II, 86), « elle avait été suggérée au pieux cénobite, et on avait abusé de son ignorance des affaires temporelles. »

et, dans le cas où elle serait rejetée, de sortir immédiatement de la salle et d'aller en corps porter au roi une protestation contre le vote de la majorité [1]. Cette nouvelle avait été connue et, le journal *la Chronique de Paris* l'ayant commentée en termes indignés, un mouvement populaire avait paru menaçant. Lafayette et Bailly avaient immédiatement pris des mesures pour le prévenir, doublé tous les postes et entouré la salle des séances de forces considérables. La foule ne s'était pas moins rassemblée dans le Palais-Royal, dans les Tuileries et dans les rues voisines, et c'est au milieu de cette agitation que les députés s'étaient rendus à l'Assemblée. Le débat fut tumultueux et finalement on passa à l'ordre du jour par les motifs suivants que proposa le duc de La Rochefoucauld : « L'Assemblée Nationale n'a et ne peut avoir aucun pouvoir à exercer sur les consciences et sur les opinions religieuses ; la majesté de la religion et le respect qui lui est dû ne permettent point qu'elle devienne le sujet d'une délibération ; l'attachement de l'Assemblée Nationale au culte catholique, apostolique et romain ne saurait être mis en doute au moment même où ce culte va être mis par elle à la première place parmi les dépenses publiques. » A leur sortie de l'Assemblée, les membres de la droite furent hués et sifflés, MM. de Cazalès, d'Espremesnil, l'abbé Maury et le vicomte de Mirabeau furent particulièrement menacés et, si la garde nationale ne les avait pas protégés, il aurait pu leur arriver malheur. « Pendant ce temps, une autre partie de la foule applaudissait les membres du côté gauche ; on suivait M. de Lafayette qui traversait les Tuileries, on s'amusait à crier : *Vive notre général!* sous les fenêtres du château, afin de narguer la cour qui pouvait entendre ces applaudissements [2]. »

[1] Ferrières, *Mémoires*, I, 411. L'auteur ajoute : « Les ministres, dont la politique timide flottait au hasard des circonstances, n'osèrent pas autoriser cette scission, quelque avantageuse qu'elle fût à leurs intérêts. Le garde des sceaux prévint les évêques et les nobles que le roi ne recevrait ni eux ni leur protestation. »

[2] Buchez et Roux, *Hist. parlementaire de la Révol.*, V, 359.

Interrompue par ce violent intermède, la délibération sur le projet du comité des dîmes recommença le 14 avril. Deux orateurs, l'abbé d'Eymar, député d'Alsace et M. Thoret, député du Berry, cherchèrent de nouveau à sauver les biens du clergé, quitte à charger celui-ci d'emprunter 400 millions pour les remettre à l'État. Mais on ne leur répondit même pas; une vigoureuse sortie de Cazalès[1] ne parvint qu'à passionner la Chambre, et la majorité adopta les articles enlevant au clergé l'administration de ses biens pour les attribuer aux directoires de département et de district, décidant qu'à l'avenir les ecclésiastiques recevraient un traitement en argent, et stipulant que, dans l'état des dépenses publiques de chaque année, il serait inscrit une somme suffisante pour fournir aux frais du culte catholique, à l'entretien de ses ministres, aux pensions des ecclésiastiques tant séculiers que réguliers et au soulagement des pauvres. Deux jours plus tard, il fut décrété que les dettes du clergé seraient réputées nationales, que le Trésor public serait chargé de les acquitter, et que les biens ecclésiastiques mis en vente ne seraient grevés d'aucune hypothèque au profit des anciens créanciers du clergé. Enfin, le 20 avril, on excepta provisoirement de la confiscation les biens appartenant à l'Ordre de Malte, aux fabriques, hôpitaux, établissements de charité et collèges tenus par des ecclésiastiques. Ainsi fut achevée la spoliation du clergé et les efforts des membres de la droite pour l'empêcher n'eut d'autre résultat que d'accroître leur impopularité. En effet, « le peuple s'obstinait à regarder la vente des biens du clergé comme une ressource qui rendait la banqueroute impossible ; il n'en détesta que plus fortement les

[1] « Votre comité des dîmes a-t-il donc oublié qu'il parle à des hommes chargés de maintenir toutes les propriétés ? J'ai peine à reconnaître un peuple jadis célèbre par sa loyauté... Vous décorez vos décrets du prétexte de l'utilité publique. Qu'ils sont insensés, ces capitalistes qui pressent vos opérations par tant de manœuvres ! Qu'ils pensent donc que toutes les propriétés se touchent et que quand on en a violé une, on est prêt à les violer toutes ».

nobles et les évêques, qui refusaient de lui donner ce gage nécessaire à sa sûreté [1] ».

En dépouillant l'Église, la Constituante se proposait de venir au secours des finances publiques. Mais, par une singulière inconséquence, elle renonça en même temps à plus de la moitié des revenus dont l'Église avait joui jusqu'alors. En effet, Chasset se posait dans son rapport la question de savoir s'il convenait d'ordonner le rachat ou la suppression des dîmes, et voici comment il la résolvait : le décret du 4 août 1789 a aboli la dîme en principe, mais il a spécifié qu'elle continuerait d'être perçue jusqu'à ce qu'il eût été pourvu d'une autre manière aux frais du culte et au soulagement des pauvres. Maintenant que l'État va prendre ces dépenses à sa charge, le moment est venu de se prononcer. Entre le système du rachat et celui de la suppression, le comité estime que ce dernier doit être adopté pour les raisons suivantes. Les fruits de la terre sur lesquels on prélève la dîme ont une valeur brute de 2 milliards 420 millions. En la comptant en moyenne au dix-huitième de cette valeur, elle atteint donc 133 millions. Toutefois, défalcation faite des dîmes inféodées possédées par les laïques et des frais de perception, son produit net ne dépasse pas 100 millions. Comme la dîme est une taxe destinée à l'entretien de la religion et qu'il n'est pas juste que les propriétaires des terres la supportent seuls, il faut que l'État y renonce, et il le peut, car il retirera encore, chaque année, une cinquantaine de millions de bénéfice net annuel du surplus des revenus ecclésiastiques. L'abandon d'un prélèvement annuel de 100 millions sur les propriétaires fonciers sera pour la nation entière un immense soulagement, et quant à l'objection que l'on peut adresser à cette proposition, à savoir que, la dîme étant une charge réelle dont les propriétaires n'ont jamais compté être délivrés, les en dégager, c'est les enrichir

[1] Ferrières, *Mémoires*, II, 62.

aux dépens des autres citoyens qui auront à supporter l'impôt établi en remplacement de la dîme, cette objection se réfute aisément. En effet « faut-il être jaloux du bénéfice qu'auront ces propriétaires, lorsqu'en dernière analyse on ne fera que leur rendre justice? Qu'est-ce que l'on propose? L'égalité de l'impôt. Et on est fâché de ce que cette égalité favorise ceux qui payaient tout! Quand vous avez supprimé sans indemnité tant de droits abusifs, avez-vous été arrêtés par cette considérations que vous faisiez le bien de ceux qui les devaient? L'avez-vous été par les grandes pertes que d'autres éprouvaient? » D'un autre côté, « le rachat serait rempli de difficultés, long, ruineux et d'une mesquine ressource. Les difficultés seraient sans nombre; il faudrait nommer des experts, donner un état de chaque fonds, de son produit, vérifier le tout, et tout cela ne pourrait pas se faire sans frais, sans beaucoup de longueurs. D'ailleurs, les redevables ne rachèteraient pas tout dans la même année. Il y aurait donc ici un fonds racheté, là un décimable, au milieu un troisième qui serait en litige. L'embarras serait inextricable, on n'en sortirait jamais. » Enfin, il y a un intérêt capital à ne pas tromper les espérances que le décret du 4 août a fait naître. « Si, revenant sur vos pas, vous vous déterminez à décréter le rachat de la dîme, pensez-vous que les peuples aient une grande confiance dans vos décrets? Et peut-on douter que, s'ils cessaient d'en avoir, il n'en résultât pas les plus grands inconvénients? On dit, il est vrai, que si la dîme a été abolie, ce n'a été que pour l'enlever au clergé, mais que l'esprit du décret a été de la conserver au profit de la nation. Gardons-nous bien d'adopter ce sophisme. Ce n'est pas ainsi que les représentants d'un peuple libre et éclairé peuvent jouer sur les mots. Ils peuvent commettre des erreurs, mais ils doivent être francs et se conduire avec loyauté. »

De tous les arguments invoqués par Chasset, il n'y en avait, en réalité, qu'un de valable, celui tiré du mécontentement qu'eût éprouvé le peuple des campagnes, si on lui avait

enjoint de continuer à acquitter la dîme. Au contraire, il était faux de prétendre que le rachat de cette prestation en nature était impraticable; il ne l'eût pas été plus que celui des droits féodaux. Pour éviter les difficultés du rachat, n'aurait-on pas pu d'ailleurs substituer à la dîme, une contribution sur les biens décimables? Avec le déficit budgétaire contre lequel se débattait la Constituante, son devoir strict était de ne pas renoncer à 100 millions de recettes, d'autant plus qu'elle augmentait les charges publiques par l'incorporation des frais du culte dans les dépenses annuelles. Néanmoins, il ne se trouva qu'un député, M. Sallé de Choux, pour combattre l'abolition de la dîme. « En supprimant la dîme, il faudra, dit-il, y substituer un impôt équivalent, c'est-à-dire d'environ 100 millions. Le peuple calcule bien moins ce qu'on lui donne que ce qu'on lui demande. Il recevra avec reconnaissance la suppression des dîmes; mais, quand vous lui demanderez un impôt de remplacement, il ne verra, ne sentira que la charge dont vous voulez le grever et s'élèvera contre cette nouvelle contribution... D'un autre côté, la suppression de la dîme ne profitera qu'aux propriétaires des terres qui y sont sujettes; l'impôt de remplacement, au contraire, pèsera sur tous les individus. Croyez-vous qu'un pareil changement n'occasionnera pas beaucoup de murmures?... Si vous faites percevoir les dîmes au profit de l'État, voyez quelle belle et grande ressource vous vous ménagez! 100 millions de produit, susceptibles encore d'accroissement, sans qu'il en coûte au peuple un sou de plus qu'à l'ordinaire. » Et, afin d'éviter une administration compliquée et dispendieuse, il demandait que, dans chaque district, la perception des dîmes fût affermée, avec obligation pour les fermiers de verser leur prix dans la caisse du département. Cet avis très sage ne fut pas appuyé, et la loi du 20 avril déclara que les dîmes de toute espèce cesseraient d'être perçues, à partir du 1er janvier 1791. Elles devaient donc être payées pour la dernière fois en 1790; mais les

populations, voyant que leur condamnation avait été prononcée par le législateur, en conclurent qu'elles avaient le droit de ne plus les acquitter du tout, et malgré les injonctions contenues dans deux lois du 18 juin et du 3 août 1790, elles s'en affranchirent à peu près partout.

III

Alors que la Constituante, après avoir incorporé dans le domaine national les biens de l'Église, ordonnait qu'il en serait vendu jusqu'à concurrence de 400 millions et projetait de faire suivre cette première aliénation d'autres qui atteindraient une importance plus grande encore, il eût été extraordinaire qu'elle ne songeât pas à abroger la règle de droit public, en vertu de laquelle les domaines nationaux, ou, comme on disait alors, le domaine de la couronne, étaient frappés d'inaliénabilité. En effet, Barrère de Vieuzac lui soumit, le 10 avril, un rapport sur cet objet, rapport très complet, très bien étudié et auquel était joint un projet de décret renversant de fond en comble l'ancienne maxime.

« La maxime de l'inaliénabilité, lisons-nous dans ce document, était bonne quand les rois de France vivaient des revenus de leur domaine. Ce principe était aussi sacré que celui qui dit que l'impôt ne peut être établi que du consentement de la nation. Ces deux principes sont même corrélatifs ; car si le domaine a été primitivement consacré à l'entretien de la maison royale, la nation avait le plus grand intérêt à empêcher qu'il ne fût diminué, pour n'être point obligée d'en acquérir ou d'en former un nouveau, ou d'y suppléer par des impôts. Mais aujourd'hui que le domaine se trouve réduit par les concessions, les échanges et les envahissements de tous les genres, il serait absurde d'appliquer le principe que les fonds de la couronne sont inaliénables au domaine d'un roi qui jouit d'une liste civile. L'utilité que la nation retirerait de l'aliénation de ces fonds est devenue d'ailleurs l'opinion

commune et générale... Cette opinion est-elle justifiée ? Oui, car c'est un fait d'expérience que les frais de régie absorbent presque toujours une grande partie du produit brut. » Les propriétés appartenant à la couronne rendent moins proportionnellement que celles appartenant à des particuliers. Leurs revenus ne progressent pas, « tandis que toutes les terres procurent des accroissements successifs dans le revenu et dans le prix. Les conserver dans cet état d'administration et d'inaliénabilité, ce serait priver le Trésor public de toutes les augmentations de valeur dont cette portion de biens est susceptible dans la main des particuliers. Un motif plus puissant encore est pris de l'insuffisance évidente des domaines pour la dépense ordinaire de nos rois... Un autre motif de faire décréter l'aliénation est la nécessité d'enlever aux courtisans les moyens d'usurper les biens de la nation par les concessions, les engagements, les échanges, les déprédations déguisées sous toutes les formes... L'intérêt de l'État est donc que la maxime de l'inaliénabilité soit changée, et la volonté de la nation suffit pour la changer. » Mais le monarque ne possède-t-il pas des propriétés personnelles, sur lesquelles la nation n'a aucun droit à exercer ? « Non, les rois ne peuvent être propriétaires pour eux ni pour leur famille ; ils ne peuvent pas disposer comme les autres citoyens des biens qui leur viennent par succession... Dès que le roi monte sur le trône, tous ses biens, tous ses domaines se confondent dans les domaines de la couronne. Ces héritages, ces biens de tout genre font accession aux domaines nationaux. » Et le rapport cite de nombreuses ordonnances qui ont consacré la règle de la dévolution des propriétés territoriales du souverain au domaine royal.

Toutefois, les forêts domaniales devront être conservées, à cause de leur utilité au point de vue de la marine, de l'alimentation des forges et fonderies, de l'approvisionnement des villes en bois de construction. Ces forêts, qui couvrent une superficie de 937.777 arpents, sont du reste l'objet d'une exploitation qui donne de gros revenus. Enfin, le rapport

passe en revue les différentes classes de biens qui composent le domaine national, il entre dans des détails circonstanciés sur leur composition et leur valeur et les évalue comme suit: 1° bâtiments existant dans Paris, tels que les hôtels des Menus, de l'Intendance, des Messageries, de la Compagnie des Indes, la Bastille et l'École militaire, etc., le tout d'une valeur de 10 millions; 2° les châteaux de La Muette, Madrid, Vincennes, Choisy-le-Roi, etc., d'une valeur de 3.600.000 livres; 3° les corps de ferme, métairies, moulins, usines répandus dans les diverses provinces du royaume, au moins 20 millions; 4° les objets incorporels, tels que droits domaniaux, cens, rentes, redevances et droits seigneuriaux, représentant en capital 93 millions, mais que les lois qui ont aboli le régime féodal restreignent dans une large mesure. Cette estimation totale de 135 millions ne comprenait pas la valeur des forêts, et le rapport concluait à ce que toutes les propriétés foncières autres que les bois, formant le domaine de la couronne, pussent dorénavant être aliénées en vertu d'une loi.

La Constituante attendit un mois avant de délibérer sur le projet en question, et la discussion fut très brève. Seul le comte de Montlosier soutint que les domaines de la couronne appartenaient à la maison de Bourbon, comme à une maison particulière, que les rois s'en étaient réservé la propriété et la jouissance pour eux et leurs successeurs, et que, si la nation s'arrogeait le droit d'en disposer, elle commettrait une usurpation. Rœderer lui répondit que, d'après les principes affirmés par les rois eux-mêmes, le souverain de la France était simplement usufruitier des domaines de la couronne, que les produits de ces domaines « leur tenaient lieu d'une rétribution honorable » et que la propriété en appartenait à la nation. Barrère invoqua en ce sens des lettres patentes de Louis XII et de Henri IV et, sans plus discuter, on vota les trois articles suivants qui forment la loi du 9 mai: 1° les domaines de la couronne, sans autre exception que les forêts, peuvent, dans les besoins de l'État, être aliénés en

vertu d'une loi; 2° les propriétés foncières du prince qui parvient au trône, et celles qu'il acquiert pendant son règne sont, de plein droit, incorporées au domaine de la couronne; 3° les acquisitions faites par le roi à titre singulier demeurent pendant son règne à sa libre disposition, mais à sa mort, elles se réunissent à l'instant même au domaine. De ces différentes règles, la première seule, celle déclarant le domaine aliénable, constituait une innovation. Elle se justifiait d'ailleurs très bien, car rien ne saurait empêcher une nation de vendre, quand son intérêt l'exige, des immeubles lui appartenant. Toutefois, c'est là un droit dont un peuple qui a souci de l'avenir ne doit user qu'avec une extrême modération. Malheureusement dans les circonstances où il était proclamé et à raison des tendances de l'Assemblée Nationale, il était à craindre que celle-ci ne tardât pas à l'invoquer dans le but d'augmenter la masse des biens nationaux à mettre en vente.

IV

Pendant que la Chambre délibérait sur les lois que nous venons de faire connaître, une question se souleva qu'elle eut à trancher sur-le-champ, car elle concernait ses pouvoirs et son existence même. Le parti contre-révolutionnaire, se souvenant que plusieurs bailliages avaient nommé leurs députés pour une année seulement, émit la prétention que, le mandat de ces députés étant sur le point d'expirer, ils n'avaient plus le droit de siéger, que dès lors l'Assemblée ne se trouverait plus au complet, et qu'il fallait que les corps électoraux qui allaient incessamment se réunir pour élire les conseils de département et de district, fussent appelés, en outre, à choisir de nouveaux représentants à la législature. En supposant que cette opinion prévalût, l'Assemblée Nationale était menacée de voir non seulement sa composition modifiée, mais son œuvre soumise au jugement du

pays avant qu'elle ne fût définitive. Ce double danger lui parut devoir être évité à tout prix, et, le 19 avril, Le Chapelier la saisit à cet effet d'un rapport et d'un projet de décret. La thèse du rapport est celle-ci: « La nature des pouvoirs qu'exerce l'Assemblée actuelle n'est pas douteux. Chargés par vos mandats d'examiner la constitution, d'en réformer les abus, nous avons dès ce moment été créés par le peuple Assemblée Constituante. Nous avons travaillé à la constitution, nous en avons fait la plus grande partie, notre devoir est de l'achever. La nation a donné son assentiment aux décrets qui fixent la forme du gouvernement française; les citoyens ont, par un serment individuel, promis fidélité à la constitution et se sont engagés à la maintenir de tout leur pouvoir. La nation a donc de plus en plus consacré le caractère d'Assemblée Constituante que nous avions reçu de nos mandats. Si avant la fin de ce travail nous étions remplacés par d'autres députés, il est évident que la nouvelle Assemblée aurait les mêmes pouvoirs dont nous sommes revêtus et que, par conséquent, la constitution serait livrée à toutes les législatures, qui, au grand détriment public, pourraient la changer ou la modifier... Tous les députés ont reçu la mission de réformer la constitution. Voilà l'objet essentiel de leur mandat; la constitution n'est pas achevée, donc le mandat subsiste... Enfin, il serait impossible de faire procéder au remplacement des députés. Où prendrait-on les électeurs? Les anciens sont supprimés, les ordres n'existent plus et ce sont, pour la plus grande partie, des députés de ces anciens ordres qui ont reçu des pouvoirs avec limitation à un an. » La discussion s'ouvrit aussitôt, et l'abbé Maury, toujours prêt à s'élancer sur la brèche, défendit le droit qu'avait, suivant lui, la nation, de renouveler les pouvoirs de ses représentants. Mais, à la suite d'un éloquent discours de Mirabeau, la majorité adopta un décret portant que l'élection de nouveaux députés ne pourrait avoir lieu qu'au moment où la constitution serait terminée. Ce décret du

19 avril fut comme la consécration légale du serment du Jeu de paume.

La tentative faite par la droite en vue d'amener la dissolution de la Constituante révèle la disposition d'esprit des membres qui la composaient. A vrai dire, ils étaient exaspérés, et si les votes de la Chambre leur fournissaient souvent de justes motifs de colère et d'inquiétude, il faut avouer qu'ils ne laissaient guère échapper d'occasions de manifester leur haine, tant contre la Révolution que contre ses partisans : en voici un exemple. Un décret du 4 mars avait mandé à la barre de l'Assemblée le président de la chambre des vacations et le procureur général du parlement de Bordeaux, afin qu'ils eussent à s'expliquer sur certains passages d'un réquisitoire du 20 février, dans lequel les troubles du Limousin, du Périgord, de l'Agénois étaient présentés comme la triste conséquence de la politique de l'Assemblée Nationale. Le procureur général fut autorisé, à cause de son grand âge, à envoyer ses explications par écrit ; mais, lorsque le 8 avril, le président de la chambre des vacations, M. d'Augeard, comparut devant les députés, la droite le prit ostensiblement sous sa protection, couvrit de ses murmures la réprimande que lui adressa le baron de Menou, alors président de l'Assemblée, et s'opposa tant qu'elle put au rappel à l'ordre qu'avait pourtant bien mérité d'Espremesnil par la violence de ses interruptions. Puis, le 24 avril, lorsqu'il s'agit de délibérer sur un projet de décret infligeant un blâme à la chambre des vacations de Bordeaux, « en ce que, sous prétexte de déplorer des maux dont tous les bons citoyens avaient gémi, son arrêt du 20 février affectait de méconnaître les principes de l'Assemblée Nationale et de faire suspecter ses intentions », la droite protesta de nouveau. Enfin quand, le 29 avril, M. d'Augeard fut introduit à la barre pour entendre la lecture de ce décret, elle se leva presque entière pour le saluer et lui marquer son approbation.

Le 24 mars, la Constituante avait décidé qu'elle procéderait à la reconstitution totale du pouvoir judiciaire, et pen-

dant les mois d'avril et de mai elle poursuivit la discussion du projet de réorganisation des tribunaux civils et criminels. Nous n'avons pas à la reproduire, mais nous devons signaler l'ardeur des débats motivés par le point de savoir si les juges seraient nommés par le roi ou élus par le peuple, et si le roi aurait au moins le droit de refuser l'investiture à un juge auquel ses concitoyens auraient donné leurs suffrages. On sait que ces deux questions furent tranchées contrairement aux prérogatives royales, et ces solutions venant s'ajouter à celles adoptées relativement aux assignats, à la confiscation des biens ecclésiastiques, au refus de reconnaître la religion catholique comme religion de l'État, surexcitèrent au plus haut degré les défenseurs du trône et de l'autel. Aussi les séances tumultueuses ne se comptaient plus et beaucoup de députés, ne sachant jusqu'où pourraient se porter les emportements de leurs adversaires, prirent l'habitude de se rendre armés à l'Assemblée. « Des scènes scandaleuses où éclataient la haine et l'animosité des deux partis se renouvelaient sans cesse ; souvent on a vu des députés se menacer du poing, s'injurier par les mots les plus obcènes, se montrer même des pistolets (presque tous en portaient), faire craindre aux spectateurs des voies de fait et par leurs violentes discussions donner l'alarme à la garde[1] ». Qu'on s'étonne après cela que les lois de la Constituante, aussi bien les lois financières que les lois politiques ou administratives, dénotent parfois l'absence de calme et de maturité !

Dans la population parisienne l'agitation n'était pas moindre. Dès la fin de mars, « des groupes commencèrent à se former au Palais-Royal, sur les boulevards, aux Champs-Élysées... Une réunion de plusieurs milliers d'ouvriers alla

[1] Clermont-Gallerande, *Mémoires*, I, 378. — De même, on lit, à la date du 2 mai, dans la *Correspondance secrète* : « En voyant à quel point les esprits s'échauffent, on ne peut se rappeler sans inquiétude que la plupart des représentants de la nation ne se réunissent point sans avoir visité les armes dont ils sont secrètement porteurs. » (II, 443.)

chez Bailly demander du travail. On menaça de piller la Caisse d'Escompte. Les jeunes gens s'armèrent de bâtons et coururent Paris par bandes. La force publique ne resta pas inerte ; elle intervint pour dissiper ces réunions. Il y eut quelques arrestations[1] ». Les fauteurs de désordre avaient la partie belle, car presque tous les ateliers chômaient. Nous lisons, en effet, dans une dépêche de l'ambassadeur de Venise, en date du 29 mars, que la population ouvrière de la capitale ne trouve plus à gagner sa vie, et que la rareté du numéraire est telle que les louis font trente sous de prime[2]. De même, le comte de Fersen écrivait le 2 avril : « La plupart des ouvriers et des artistes sont à la mendicité. Les marchands ne gagnent rien, car personne n'achète. Les meilleurs ouvriers sortent du royaume et les rues sont remplies de pauvres... L'argent a disparu, tout le monde le garde ; on ne voit plus que des billets de la Caisse d'Escompte qui perdent 6 0/0 quand on veut les réaliser[3] ». Et, si sombre qu'il soit, ce tableau n'est pas chargé, car, quelques jours plus tard, le 16 avril, Bailly faisait à la Chambre la déclaration suivante : « Le retard du paiement des rentes a produit à Paris une grande gêne dans les fortunes et une grande diminution dans les consommations. Le peuple qui vit du travail de ses mains est réduit à la dernière extrémité ».

Les journaux révolutionnaires ne manquèrent pas, suivant leur habitude, de répandre dans les foules, déjà aigries par la misère, les accusations les plus odieuses contre la minorité de la Constituante[4], qui, d'accord avec les aristocrates et les financiers, se serait proposé de réduire le peuple à merci en

[1] Buchez et Roux, *Hist. parlem. de la Révol.*, V, 145.

[2] *Corresp.*, I, 118.

[3] *Le comte de Fersen et la cour de France*, I, 55.

[4] Trois députés de la droite, MM. de Cazalès, l'abbé Maury et le vicomte de Mirabeau faillirent être victimes des excitations répandues par la presse contre les membres de la minorité. A la sortie de la Chambre, ils furent insultés et poursuivis par la foule, qui les aurait maltraités sans l'intervention de la Garde nationale.

le faisant mourir de faim, et contre les ministres qui, cédant aux inspirations de la reine auraient préparé une invasion de la France par l'Autriche. Ils représentèrent le Châtelet comme le repaire de la réaction et lui prodiguèrent les injures, lorsqu'il déchargea d'accusation, après une très longue procédure, MM. de Barentin, de Bezenval, de Broglie, d'Autichamp et de Puységur, poursuivis sous le prétexte d'avoir voulu détruire Paris le 14 juillet 1789; lorsqu'il statua de même à l'égard de M. Augeard, secrétaire des commandements de la reine, dans les papiers duquel on avait trouvé un plan d'évasion du roi ; et lorsqu'il ordonna l'arrestation de Danton, coupable d'avoir excité les citoyens à résister à la force armée exécutant des mandats de justice. Enfin, ils dénoncèrent tous ceux qui passaient pour regretter l'ancien régime, comme faisant partie d'un complot dont les ramifications se seraient étendues d'un bout du royaume à l'autre et dont le but aurait été le rétablissement des privilèges, le retour au despotisme. Il faut avoir lu les journaux de l'époque pour savoir combien ce moyen leur a servi. Il n'est presque pas un de leurs numéros qui ne parle de ce prétendu complot et, grâce à la crédulité du public, il paraissait d'autant plus effrayant qu'il était plus vague et plus indéterminé. Le moindre indice était exploité comme une preuve irréfutable de son existence et de ses desseins redoutables. Des imprudences royalistes vinrent malheureusement, au printemps de 1790, donner un semblant de vraisemblance aux feintes inquiétudes manifestées par les révolutionnaires.

Un secrétaire du comte de Maillebois dénonça celui-ci, dans les derniers jours du mois de mars, comme un des principaux auteurs d'une conspiration concertée avec les princes réfugiés à la cour de Turin. Suivant lui, le plan des conjurés consistait à enlever le roi et à le conduire à Lyon, à faire sauter la salle des séances de l'Assemblée Nationale, à organiser la contre-révolution dans le Midi, et, après avoir obtenu un subside de 8 millions de chacune des cours de

Madrid, de Naples et de Turin, à faire entrer en France une armée de 25.000 Piémontais, pendant qu'une autre armée, fournie par les princes allemands, pénétreraient en Alsace. *La Chronique de Paris*, du 28 mars, donna tous ces détails, et immédiatement une vive agitation se répandit dans Paris : les orateurs du Palais-Royal s'indignèrent, et les journaux, surtout ceux de Camille Desmoulins et de Carra, crièrent à la trahison. Les choses étaient loin d'être aussi avancées que l'alléguait la dénonciation qu'on vient de lire. Mais il est certain que le comte d'Artois et le prince de Condé songeaient à l'enlèvement du roi. Ils avaient secrètement proposé au comte de Bouillé, qui commandait à Metz, de les seconder et, comme il s'y était refusé, comme de son côté la reine leur avait déconseillé toute tentative de nature à aggraver les dangers dont Louis XVI était entouré dans sa capitale, ils avaient ajourné l'exécution de leur projet sans toutefois l'abandonner [1]. Mais quelques groupes d'émigrés restèrent rassemblés en Savoie, et le comité des recherches s'en émut. « Il communiqua ses renseignements aux hommes les plus influents du côté gauche qui, déterminés à s'opposer à toute effusion de sang, en informèrent M. de Montmorin, en le pressant de prier le roi d'employer les moyens qui étaient en son pouvoir pour arrêter ces entreprises criminelles... Le roi envoya à Turin M. de Jarjaye, colonel attaché à l'état-major, très dévoué à la famille royale, mais dont les sentiments étaient également patriotiques et constitutionnels, afin d'engager le roi de Sardaigne à user de son autorité pour s'opposer à la continuation de manœuvres contraires aux devoirs de bon voisinage. Le roi de Sardaigne, qui ne voyait qu'avec chagrin des menées propres à attirer la foudre sur ses États, se félicita d'être provoqué à faire cesser de dan-

[1] Grande fut leur déception d'être désavoués et blâmés aux Tuileries. En parlant de Louis XVI et de Marie-Antoinette, Condé s'exprima ainsi : « c'est malgré eux qu'il faudra les sauver » ; et le comte d'Artois : « Jamais ces gens-là n'ont été et ne seront servis avec plus de courage et de prudence que par nous. » (E. Daudet, *Coblentz*, 33, 37.)

gereux rassemblements et donna l'ordre de leur dissolution [1]. »

Ces rassemblements armés étaient bien l'idée la plus folle qui pût venir dans l'esprit d'hommes sans prévoyance et sans patriotisme. Trop faibles pour avoir la moindre chance de franchir victorieusement les frontières du royaume, ils ne pouvaient profiter qu'aux pires ennemis du trône, en leur permettant de représenter la noblesse comme prête à s'allier avec l'étranger et à allumer la guerre civile afin d'opérer la contre-révolution. La foule n'était que trop disposée à les croire, et elle s'imaginait que la cour était secrètement d'accord avec les princes. De là un redoublement de haine contre Marie-Antoinette, à laquelle on s'en prenait à cause du penchant qu'on lui supposait pour les moyens violents. Rien n'était plus faux et plus injuste, car la reine redoutait l'incurable infatuation du comte d'Artois et de ses amis, et elle aurait craint de tomber sous leur influence. Elle ne cessait de répéter aux émissaires de son beau-frère qu'il compromettait la famille royale et qu'il eût à attendre les instructions du roi. L'ambassadeur d'Autriche la confirmait d'ailleurs dans cette manière de voir, ainsi qu'en fait foi la note suivante : « Les projets du comité de Turin font frémir par la légèreté avec laquelle on risque de compromettre le sort de l'État, même l'existence personnelle des souverains, sans autres mesures ni plans que des suppositions, des conjectures démenties par le bon sens... Ce qui est vraiment aussi inouï que criminel, c'est l'idée d'enlever le roi de force, parce qu'indépendamment du danger extrême et certain qu'entraînerait cette démarche, l'on conçoit tout ce qu'elle aurait d'offensant pour le roi. Ceux qui ont eu la coupable pensée de l'enlèvement forcé du roi et qui auraient la témérité de le tenter mériteraient d'en être punis d'une peine capitale. Il faut temporiser et ne rien commettre au hasard. » Les secours que l'on attend des puissances étrangères sont pure chimère ;

[1] Lameth, *Hist. de l'Assemblée Const.*, II, 212, 213.

l'Espagne et la Sardaigne ne veulent ni ne peuvent rien faire; parmi les États de l'Allemagne, pas un seul n'est en position d'intervenir dans les affaires de France. A l'intérieur, le Trésor est vide, et le roi ne trouverait pas à emprunter. « On ne sait que trop qu'il n'y a pas un régiment de l'armée royale sur lequel on peut compter en toute sécurité. La milice répandue dans toutes les villes, bourgs et villages du royaume, en intercepte jusqu'aux moindres avenues, particulièrement celles de la capitale, à plus de 40 lieues à la ronde. Comment, dans cet état de choses, pourrait-on croire à la possibilité de l'évasion du roi et de la famille royale ? Comment pourrait-on supporter l'idée du danger que courraient le roi et son auguste épouse, s'ils étaient arrêtés en route, et ils le seraient bien certainement avant de pouvoir atteindre une place de sûreté[1]. » La cour était du même avis. Loin de partager les illusions des émigrés, elle s'efforçait de les dissiper. Mais l'opinion populaire, égarée par les journaux, continua de croire le contraire, et la position de Louis XVI n'en devint que plus périlleuse.

[1] *Corresp. du comte de Mercy avec Joseph II*, II, 303-308.

CHAPITRE V

I. Nombreux désordres en province pendant les mois d'avril et de mai (161). — Ils sont surtout graves dans le Midi (163). — Proclamation du roi du 12 et du 29 mai, en faveur du rétablissement de l'ordre (165). — Premières relations du roi avec Mirabeau; dans quelles conditions elles s'opèrent : Louis XVI désire marcher d'accord avec la Constituante (167). — Exaltation du peuple de Paris (168). — Le 14 mai, l'Assemblée est avertie qu'en prévision d'une guerre entre l'Angleterre et l'Espagne, le roi a prescrit l'armement de quatorze vaisseaux, et qu'il lui demandera les crédits nécessaires (169). — Discussion sur le droit de paix et de guerre. Les journaux prétendent que la cour cherche un prétexte pour dissoudre l'Assemblée; agitation dans Paris (171). — Proclamation de la municipalité parisienne du 26 mai; rapport du duc de Liancourt, et décret du 30 mai sur l'expulsion des mendiants et les secours dûs aux pauvres (173). — Décret inefficace du 2 juin contre les fauteurs de désordres (176). — Continuation des troubles en province (177). — Le 10 juin, l'Assemblée refuse de sévir contre l'indiscipline dans l'armée (178). — Extrême confiance des députés (179). — Accueil qu'ils font, le 19 juin, à une députation d'étrangers (179). — Décret du 19 juin abolissant la noblesse héréditaire et les titres nobiliaires (180). — Conséquences de ce décret, vainement combattu par Necker : motifs qui déterminent Louis XVI à le sanctionner (181). — II. Les assignats enlèvent à la Constituante la crainte du déficit (183). — Décrets du 17 avril et du 11 mai autorisant deux emprunts de 20 millions à la Caisse d'Escompte (184). — Troisième emprunt de 20 millions autorisé le 1er juin (185). — Quatrième emprunt de 30 millions autorisé le 19 juin : critiques de Maury contre la politique de Necker (186). —

Cinquième emprunt de 45 millions décrété le 4 juillet (187). — Rapport sur les services rendus par la Caisse d'Escompte, et décret du 4 juin l'indemnisant des pertes que lui avait occasionnées l'échange de ses billets contre espèces (187). — Dans un mémoire du 29 mai, Necker annonce que l'année 1790 se soldera par un excédant de 11 millions et que les recettes sont supérieures aux dépenses (189). — Fausseté de cette affirmation; personne n'y croit (191). — L'Assemblée s'occupe de réduire les dépenses. Décret du 9 juin sur la liste civile (192). — Décrets du 5 juin fixant les dépenses du ministère des Affaires Étrangères et réglant le traitement des ministres (193). – Décrets des 11 et 12 juin diminuant les frais de perception des impôts (195). — Décrets des 3 et 4 juillet réduisant les traitements des administrateurs de la Loterie et des payeurs de rentes (196). — Décret du 1er juillet ordonnant l'abandon des poursuites contre les incendiaires des barrières de Paris en juillet 1789 (197). — Plaintes du contrôleur général au sujet du défaut de paiement des droits indirects (198). — III. Loi du 14 mai sur l'aliénation de 400 millions d'anciens biens ecclésiastiques au profit des communes (199). — Loi du 9 juillet sur l'aliénation des biens nationaux au profit des particuliers (201). — Le règlement des dépenses du culte fournit à la Constituante l'occasion de donner au clergé une nouvelle organisation (202). — Discussion de la loi sur la constitution civile du clergé; objections de l'épiscopat (205). — Motifs qui déterminent la majorité à voter la loi du 12 juillet 1790 (206). — Loi du 24 juillet fixant les traitements et indemnités à accorder aux membres du clergé en exercice (208).

Si dans la capitale l'incertitude de l'avenir était grande, en province le calme ne régnait pas davantage dans les esprits, et sur beaucoup de points des troubles plus ou moins graves éclatèrent. Ainsi à Sillé-le-Guillaume, dans la Mayenne, le marché fut pillé le 31 mars, et les cultivateurs qui y avaient apporté des grains se les virent enlever par les émeutiers. Pendant les dernières semaines du mois de mars et les premières du mois d'avril, des bandes de paysans et de vagabonds, évaluées à 1.200 hommes, parcoururent les campagnes du pays de Caux, entrèrent dans les fermes, vidèrent les granges et forcèrent plusieurs municipalités à

prendre des arrêtés pour interdire le transport du blé. La ville de Dieppe n'en reçut plus assez pour sa consommation, et elle avertit l'Assemblée Nationale qu'elle se voyait menacée « des horreurs de la famine ». Un décret du 29 avril invita, en conséquence, le roi à prendre des mesures nécessaires pour que cette ville et les communes voisines pussent se procurer des subsistances et pour que les tribunaux réprimassent toute atteinte à la libre circulation des céréales. En Touraine, le mois d'avril fut marqué par de nombreux incendies, que des mains criminelles allumèrent dans les bois des grands propriétaires. A Lille, les quatre régiments composant la garnison faillirent en venir aux mains : le marquis de Livarot qui commandait la place parvint d'abord à empêcher la sédition ; mais des soldats révoltés ayant tué huit de leurs camarades et blessé une quinzaine d'autres, le régiment auquel les victimes appartenaient enferma M. de Livarot dans la citadelle et ne lui rendit la liberté qu'au bout de neuf jours. Pendant ce temps, dans une province voisine, en Picardie, la population de plusieurs villes, Roye, Ham, Noyon, se prononçait ouvertement en faveur des cabaretiers, bouchers et autres redevables qui se refusaient au paiement des droits d'aides ; la garde nationale fut convoquée, mais, loin de soutenir les commis, elle prit le parti des fraudeurs. Le 3 mai, à Saint-Valéry-sur-Somme, à l'occasion d'une saisie pratiquée chez un débitant, la foule se livra même à une véritable émeute et les préposés de la régie furent obligés de fuir. Quelques jours plus tard, le 12 mai, à La Fère, une émeute éclata également afin d'empêcher la perception des droits de marché ; un détachement de soldats mandé pour la réprimer s'y refusa, et les habitants, se croyant sûrs de l'impunité, arrêtaient huit jours après un convoi de 900 setiers de blé à destination de Nancy. Puis, le 21 mai, ce fut le tour de Saint-Quentin : une troupe de 4 à 500 hommes attaqua la maison du neveu du directeur des aides, la pilla, ainsi que plusieurs autres habitations bourgeoises et mit en fuite la

garde nationale : il fallut envoyer des troupes contre ces bandits et 20 d'entre eux furent emprisonnés [1].

Dans le Midi, les sentiments patriotiques étaient très surexcités, et ils commencèrent à se manifester par la fédération des gardes nationales de différentes provinces ; celles du Lyonnais se fédérèrent avec celles du Dauphiné, celles d'Orange avec celles du Languedoc, celles de l'Agénois avec celles du Périgord, etc. Mais les provinces méridionales sont ardentes et elles arrivèrent vite à des excès ; on s'en aperçut en Corse où, le 19 avril, la populace de Bastia, mécontente de certains propos tenus par M. de Rully, colonel du régiment du Maine, le massacra, cribla de balles la caserne du régiment et blessa quatre officiers et cinq soldats. De même à Marseille, le 30 avril, de grand matin, une bande d'une trentaine d'hommes désarma la sentinelle placée en avant du pont-levis du fort Notre-Dame-de-la-Garde et pénétra par surprise dans le fort : à cette nouvelle, la garde nationale et le peuple se portent vers les forts Saint-Jean et Saint-Nicolas et s'en emparent. La garnison du fort Saint-Jean, sous les ordres de M. de Beausset, fait seule quelque résistance et comme la foule reconnaît le lendemain cet officier dans la rue, elle le poursuit et le massacre. Quelques jours après, les Marseillais se mettent, de leur seule autorité, à démolir le fort Saint-Nicolas. De même à Toulon, le 3 mai, un attroupement nombreux d'ouvriers et d'hommes du port se forme devant la porte de l'arsenal, se rend chez le commandant de la marine, lui dicte la mise en liberté de trois matelots détenus pour faits d'insubordination, l'emmène à l'Hôtel-de-Ville et un lieutenant de vaisseau, qui a essayé de défendre son chef, est blessé de trois coups de sabre et de deux coups de baïonnette. De même à Valence ; cette place est commandée

[1] Est-ce à des passions politiques ou à des haines individuelles qu'il faut imputer le meurtre de M. de Sainte-Colombe, à Viteaux, en Bourgogne ? Ce gentilhomme ayant voulu prendre part le 28 avril à l'assemblée primaire de cette commune, il en fut chassé ; des paysans s'emparèrent de lui, l'accablèrent de coups et le firent mourir « après un martyre de trois heures », porte le procès-verbal.

par M. de Voisins, directeur de l'école d'artillerie ; cet officier est impopulaire, et les révolutionnaires ont travaillé les hommes de son régiment ; ayant appris que le peuple se propose d'attaquer la citadelle, le 10 mai, il en fait fermer les portes et distribue des cartouches à un poste d'artilleurs. Aussitôt l'alarme se répand dans la ville, les officiers municipaux vont le trouver pour lui demander ses intentions ; il consent à sortir avec eux, afin d'expliquer à la foule qu'il n'a pris des précautions militaires qu'afin de conserver au roi la citadelle dont la garde lui est confiée ; mais, malgré les efforts de ceux qui l'entourent, il est frappé à plusieurs reprises et tué d'un coup de fusil. En Languedoc, on assiste à un réveil subit des vieilles haines entre catholiques et protestants. Irrités des votes que l'Assemblée Nationale a récemment émis relativement à la religion et au clergé, les premiers se livrent à des manifestations à Nîmes, à Toulouse, à Uzès, à Montauban ; des prêtres, des magistrats, des nobles sont à la tête de ces manifestations, qui se produisent dans les derniers jours d'avril et les premiers jours de mai ; on y adopte des adresses réclamant que la religion catholique soit déclarée religion de l'État et que le roi recouvre la plénitude du pouvoir exécutif ; les protestants ne s'associant ni à ces vœux ni aux réunions dans lesquelles on les proclame, deviennent suspects, on les menace et ils sont obligés de se cacher. Mais à Montauban on ne s'en tient pas là ; les catholiques tirent, le 10 mai, sur un détachement de garde nationale qu'on accuse d'être dévoué aux protestants, cinq hommes sont tués, une partie de la garde nationale est désarmée et la populace, après avoir arboré la cocarde blanche, fouille les maisons des protestants pour s'assurer que des armes n'y sont pas cachées. En apprenant ces événements, 1.500 hommes de la garde nationale de Bordeaux partent pour Montauban, afin de porter secours aux protestants et un grave conflit paraît imminent. Citons encore une émeute qui a lieu à Perpignan, les 10 et 11 mai, et dont l'origine est l'arrestation par le peuple d'un convoi de grains destiné au Languedoc ;

une autre qui éclate à Montbrison les mêmes jours, afin de contraindre la municipalité à taxer le pain au-dessous du prix courant ; une troisième qui se produit à Tours le 25 mai : le marché de cette ville est envahi par la foule, elle veut forcer les marchands de grains à abaisser leurs prix de vente, elle lance des pierres au maire et elle ne se disperse qu'avec peine, quand elle voit la garde nationale sur le point de tirer sur elle ; une quatrième à laquelle prennent part, le 24 mai, les paysans des environs de Saint-Pierre-le-Moutier : ils attaquent cette ville qui s'est mise en état de défense et ils sont repoussés après un long combat. Enfin, pendant tout le cours du mois de mai, le Forez, le Bourbonnais, le Nivernais, le Limousin, le Berry, la Saintonge, le Comminges, le Charollais sont le théâtre de maints désordres : ici, ils sont provoqués par la formation des assemblées primaires et électorales ; là ils ont pour but d'obtenir par la force une diminution des prix du blé ou du seigle ; ailleurs, ils se proposent le partage des biens seigneuriaux ; certains cantons sont terrorisés par des faits de brigandage, des vols de bestiaux, des enlèvements de récoltes ; dans d'autres, on colporte de faux décrets ordonnant le partage des propriétés, et les paysans s'empressent de planter des piquets dans les champs en prévision de ce partage [1].

Ainsi donc, juste un an après la réunion des États généraux, le royaume était en proie à une recrudescence de troubles. Toute autorité semblait avoir disparu, l'anarchie était complète. Parmi les partisans de l'ancien régime, beaucoup sans doute y applaudissaient, car suivant eux, l'excès du mal pouvait seul amener une réaction en rendant odieuse la Révolution. Mais le roi vit les choses plus sainement ; il comprit avec grande raison que, si le peuple continuait à mépriser la loi, à violer le droit de propriété et à porter atteinte à la vie des citoyens, il deviendrait promptement

[1] Tous les faits ci-dessus rappelés sont extraits de rapports lus à l'Assemblée Nationale et des *Archives nationales*, H, 1453.

ingouvernable et qu'une fois habitué à satisfaire ses goûts de violence, il se laisserait guider non pas par ceux qui espéraient la restauration du pouvoir absolu, mais par ceux qui songeaient à détruire la hiérarchie sociale, peut-être même le trône. Il lança donc, le 12 mai, une proclamation au peuple français, dans laquelle il déplorait « des désordres affligeants pour son cœur paternel et si contraires à tous les principes, spécialement à ceux de la constitution. » En conséquence, il annonçait que « tous les excès seraient exemplairement punis et que leurs fauteurs, complices et adhérents seraient poursuivis, pour leurs procès être fait suivant la rigueur des ordonnances. » Aussitôt après avoir reçu communication de cette pièce, l'Assemblée vota à l'unanimité des remerciements au roi, « pour le soin qu'il prenait de maintenir la tranquillité publique dans le royaume ». Comme l'ordre ne se rétablissait pourtant pas, Louis XVI n'hésita pas à adopter une nouvelle proclamation, dont lecture fut donnée à la Constituante le 29 mai. Il y parlait de sa confiance dans les représentants de nation, des travaux de l'Assemblée « pour assurer les droits du peuple et préparer son bonheur », de la nécessité pour tous les Français « de se réunir dans un même esprit, de se rallier avec courage autour de la loi et de favoriser de tout leur pouvoir l'établissement de la constitution ». En terminant, il interdisait le port de tout emblème propre « à manifester des divisions et des partis », et blâmait les particuliers qui, en différents lieux, s'étaient permis d'arborer des cocardes autres que la cocarde nationale qu'il portait lui-même. Comment les députés n'auraient-ils pas été touchés de voir que, dans le péril auquel était exposée la patrie, le roi se rapprochait d'eux d'une façon aussi éclatante et qu'il adhérait à la constitution ? Aussi accueillirent-ils avec enthousiasme la proclamation du 29 mai et décrétèrent-ils qu'une députation de 24 membres irait porter à Louis XVI les témoignages « de leur attendrissement, de leur amour et de leur gratitude ».

Avaient-ils raison de se montrer aussi satisfaits, et le roi était-il sincère dans l'expression de ses sentiments ? Oui, car au mois de mai 1790, un rapprochement avec la chambre lui semblait possible et désirable. Non seulement il le considérait comme le seul moyen d'apaiser des troubles dont le caractère était fort inquiétant, mais encore comme un obstacle nécessaire à la réalisation de dangereuses tentatives de la part de l'émigration. En effet, Louis XVI et Marie-Antoinette, loin de favoriser les projets de contre-révolution chers aux ultra-royalistes, savaient à quel point ils étaient impraticables et reconnaissaient l'impossibilité de se débarrasser, pour le moment du moins, de l'Assemblée Nationale. Ils s'étaient récemment déterminés à s'y faire deux alliés, Lafayette et Mirabeau. Le roi ayant demandé au général en chef de la garde nationale de lui remettre un mémoire dans lequel il exprimerait ses idées sur l'organisation des pouvoirs constitutionnels et sur la politique à suivre vis-à-vis de la Chambre, Lafayette lui avait remis ce mémoire, qui porte la date du 14 avril, et, après l'avoir lu, Louis XVI l'avait revêtu de son approbation en ces termes : « J'ai lu avec attention le mémoire de M. de Lafayette, j'en adopte les principes et les bases... Je promets donc à M. de Lafayette la confiance la plus entière sur tous les objets qui peuvent regarder l'établissement de la constitution, mon autorité légitime et le retour de la tranquillité publique [1]. » A la même époque, par l'intermédiaire du comte de La Marck et du comte de Mercy, le roi était entré en relation avecs Mirabeau. Pour que le concours de celui-ci fût efficace, il aurait fallu qu'un concert d'efforts s'établît entre lui et les ministres, que l'action du grand orateur fût combinée avec celle du ministère. C'est ce que La Marck s'efforça de démontrer à Louis XVI et à Marie-Antoinette. Mais ils n'avaient aucune confiance dans leurs ministres, spécialement en Necker, le

[1] Lafayette, *Mém. et Corresp.*, II, 449.

plus important d'entre eux; d'un autre côté, ils avaient l'esprit plein de trop de préjugés contre Mirabeau pour se fier entièrement à lui. Ils exigèrent donc que leurs relations avec le député du tiers état d'Aix restassent secrètes, et ils se réservèrent de profiter, ainsi qu'ils le jugeraient à propos, des conseils qu'il leur donnerait. Cette solution était déplorable; mais « c'était un effet de la faiblesse du caractère de Louis XVI qui lui permettait rarement de prendre une résolution complète et de la suivre dans toutes ses conséquences [1] ». Quoi qu'il en soit, voici dans quelles dispositions morales le principal négociateur de cette affaire trouva le souverain : « De même que la reine et plus qu'elle encore, le roi semblait avoir dans l'avenir une confiance sans bornes; il regardait comme facile de rétablir les choses sur un pied supportable. Il exigeait peu pour lui personnellement. Il pensait que, si les ministres devaient, à l'avenir, avoir plus de difficultés et d'embarras, lui aurait moins de responsabilité et par conséquent plus de tranquillité [2]. » Dès la première lettre en date du 10 mai qu'il rédigea pour le roi, Mirabeau stipula nettement le but qu'il entendait poursuivre : « Je déclare que je crois une contre-révolution aussi dangereuse et criminelle que je trouve chimérique, en France, l'espoir ou le projet d'un gouvernement quelconque, sans un chef revêtu du pouvoir nécessaire pour appliquer toute la force publique à l'exécution de la loi [3]. » Ce programme parut à Louis XVI parfaitement acceptable. Donc il était de bonne foi en parlant comme il le fit dans ses proclamations des 12 et 29 mai.

La prudence d'ailleurs et le souci de sa sécurité auraient suffi à les lui inspirer. En effet, la population parisienne en était arrivée à un degré inquiétant de fermentation. Ainsi

[1] *Corresp. de La Marck avec Mirabeau*, I, 163.

[2] *Corresp. de La Marck avec Mirabeau*, I, 162.

[3] Id., II, 12.

que le rapporte un écrit du temps, si un certain refroidissement à l'égard des chefs de la Constituante commençait à se manifester dans la bourgeoisie, le peuple, en revanche, n'avait jamais été animé d'un enthousiasme plus ardent pour la liberté. A ses yeux, les violences commises en province étaient de grands exemples destinés à contenir les ennemis de la Révolution ; il ne supportait plus qu'un citoyen parût en public sans avoir à son chapeau la cocarde tricolore ; quand des troubles se produisaient dans la ville, il accusait les aristocrates de les avoir excités à prix d'argent, et, persuadé que plusieurs ministres conspiraient avec l'étranger, il poussait chaque jour contre eux des cris de mort [1]. « On fomente de plus en plus dans Paris, écrivait à la même époque l'ambassadeur d'Autriche, la fureur du peuple par des chimères de contre-révolution. Les deux ordres du clergé et de la noblesse, anéantis, réduits au désespoir, sont pour cette raison d'autant plus suspectés de projets violents, et quoique le roi et son ministère ne s'occupent qu'à tâcher de calmer les esprits, ce système de douceur et de sagesse n'empêche pas que la nation ne soit décidée à rendre la cour responsable des événements qu'il lui est impossible de faire naître ou d'écarter [2]. » Les pires extrémités n'étaient-elles point à redouter de la part d'une population aussi mal disposée pour le roi et la reine ? La calmer par un langage patriotique était, en conséquence, une précaution nécessaire.

Un incident diplomatique survint sur ces entrefaites qui fit, au surplus, éclater les vrais sentiments du peuple de Paris. Le 14 mai, une lettre de M. de Montmorin, ministre des Affaires Étrangères, avertit l'Assemblée que des armements auxquels se livrait l'Angleterre et qui étaient dirigés contre l'Espagne avaient décidé le roi à « se mettre en état d'avoir incessamment quatorze vaisseaux de ligne armés dans

[1] *Corresp. secrète*, II, 445, 447, 449.

[2] *Corresp. de Mercy avec Joseph II*. Lettre de Mercy à Kaunitz, II, 301.

les ports de l'Océan et de la Méditerranée » ; qu'il était permis d'espérer que, grâce à la sagesse des souverains anglais et espagnol, la guerre serait évitée, mais que l'Angleterre armant, la France ne pouvait rester désarmée, que la Chambre serait donc sollicitée d'allouer au ministère de la Marine des crédits extraordinaires et que « Sa Majesté était trop convaincue du patriotisme des représentants de la nation pour n'être pas assurée d'avance de leur empressement à les décréter. » Dès le lendemain, la discussion s'ouvrit sur la suite à donner au message de M. de Montmorin, et le duc de Biron proposa que l'Assemblée priât le roi de lui remettre immédiatement l'état des besoins du département de la Marine. « Nous ne pouvons oublier, dit-il, que l'Espagne a été pour nous une alliée généreuse ; si les représentants de la nation ont cru de leur loyauté de prendre sous leur sauvegarde les dettes contractées par le despotisme, ne croiront-ils pas devoir respecter les obligations de reconnaissance contractées envers une grande nation ? Nous devons acheter la paix par de grands sacrifices, non par celui de l'honneur. » Mais Alexandre de Lameth prend la parole. Après avoir donné son approbation aux mesures adoptées par le roi, il fait remarquer qu'une question de principe, la plus grave de toutes, se pose à l'occasion de la communication faite à la Chambre : cette question est celle de savoir « si la nation souveraine doit déléguer au roi le droit de faire la paix ou la guerre. Elle ne peut, ajoute-t-il, faire aucun doute dans cette Assemblée. Le droit de faire verser le sang, d'entraîner des milliers de citoyens loin de leurs foyers, d'exposer les propriétés nationales, ce terrible droit, pouvons-nous le déléguer ? Je demande donc que nous discutions d'abord cette question constitutionnelle. On ne nous dira pas que nous délibérons quand il faut agir, puisque le roi a ordonné l'armement. » Dupont de Nemours, à raison même de l'importance de cette question, demande que la discussion en soit renvoyée à trois semaines et que l'on se borne à juger si, dans les circonstances exposées par

le ministre des Affaires Étrangères, le gouvernement a eu raison d'armer quelques vaisseaux. Goupil de Préfeln soutient le même avis. Mais Barnave répond que des négociations sont entamées, que des négociations supposent des alliances, que des alliances peuvent avoir pour conséquence des actes d'hostilité, qu'en gardant le silence l'Assemblée reconnaîtrait implicitement au pouvoir exécutif le droit de paix et de guerre, qu'elle mettrait ainsi en péril la constitution et favoriserait « les ruses perfides des ministres ». Robespierre, Rewbell, le baron de Menou, le duc d'Aiguillon appuient par des raisons identiques la proposition de Lameth. Mirabeau soutient, au contraire, que le roi avait incontestablement, comme chef du gouvernement, le droit et le devoir de prendre les mesures exigées par la sécurité du pays ; que le secours extraordinaire qu'il réclame pour la Marine est absolument nécessaire, et qu'en approuvant le roi d'avoir veillé au maintien de la paix on rassurera la France. Le Chapelier développe la même thèse, et finalement, sur la proposition de Mirabeau, l'Assemblée décrète que son président ira remercier Louis XVI des mesures prises par lui pour maintenir la paix, et qu'elle discutera le lendemain la question constitutionnelle de savoir si elle doit déléguer au roi l'exercice du droit de paix ou de guerre.

Combien cette discussion fut brillante et animée, il nous suffit de le rappeler. Elle occupa les séances des 17, 18, 19, 20, 21 et 22 mai. Les principaux orateurs des divers partis y prirent part, et l'on sait que, grâce à l'éloquence et à la pressante logique de Mirabeau, elle aboutit à l'adoption d'un décret qui peut se résumer ainsi : le droit de paix et de guerre appartient à la nation ; la guerre ne pourra être déclarée qu'en vertu d'un décret du Corps Législatif, rendu sur la proposition formelle du roi, qui, en conséquence, entretiendra seul des relations politiques au dehors, conduira les négociations, fera des préparatifs de guerre proportionnés à ceux des États voisins, distribuera les forces de terre et de mer ainsi qu'il le jugera convenable et en règlera

la direction en cas de guerre; pendant tout le cours de la guerre, le Corps Législatif pourra requérir le pouvoir exécutif de négocier la paix; le roi aura le droit de signer avec les puissances étrangères tous traités de paix, d'alliance et de commerce, mais ces traités devront être ratifiés par le Corps Législatif. Ce décret faisait, en somme, un juste départ entre les attributions du souverain et de la représentation nationale; il n'annihilait pas les prérogatives de la couronne, comme l'auraient voulu Lameth, Barnave, Pétion, Robespierre; d'un autre côté, il repoussait l'extension excessive que Montlosier et Maury réclamaient pour ces prérogatives. Mais l'ampleur prise par la discussion avait permis aux journaux d'agir sur l'opinion publique. Ils répandirent le bruit que le triomphe ou le renversement de la constitution dépendait de la solution à intervenir sur la question du droit de paix ou de guerre; que la prétendue querelle entre l'Espagne et l'Angleterre n'était qu'un prétexte dont se servait le gouvernement pour se livrer à des armements; et qu'une fois l'armée renforcée, le roi s'affranchirait de la suprématie de l'Assemblée Nationale. Une agitation extrême se manifesta dans le peuple et elle aurait sans doute dégénéré en émeute, si Lafayette n'avait pas tenu sous les armes de nombreux bataillons de la garde nationale. Elle redoubla lors de l'apparition d'un pamphlet intitulé *la Grande trahison du comte de Mirabeau*. Cette brochure accusait celui-ci de s'être vendu à la cour, et elle fut colportée dans toute la ville. « Le 22 mai, une foule immense se porta autour de la Chambre. Plus de 50.000 citoyens remplissaient les Tuileries, les jardins des Feuillants et des Capucins, la place Vendôme, la rue Saint-Honoré et les rues adjacentes... Pendant la séance, des personnes placées auprès des croisées descendaient avec un fil des espèces de bulletins qui faisaient connaître les fluctuations des opinions. Ces bulletins étaient sur-le-champ copiés, répandus parmi la foule inquiète, et, en excitant successivement la crainte et l'espérance, entretenaient une fermentation dont il est impossible de se faire

une idée[1]. » Pendant ce temps des harangues enflammées se débitaient au Palais-Royal, et il arriva un moment où la multitude, quittant ce jardin, courut à l'imprimerie du journal royaliste *la Gazette de Paris*, dans la rue Saint-Honoré. Elle se saisit de l'édition du jour, la brûla dans la rue, et retourna ensuite au Palais-Royal où elle livra aux flammes les tables qui avaient servi à sa composition[2]. Pendant plusieurs jours encore l'émotion populaire subsista et, le 24 mai, elle fut cause d'une scène de sauvagerie ; la foule arracha à la police trois voleurs qu'elle venait d'arrêter, et, les prenant pour des agents soudoyés par le parti contre-révolutionnaire, elle en tua un à coup de pierres et pendit les deux autres. La même scène se serait renouvelée le lendemain, sans l'intervention de Lafayette et de la garde nationale.

Afin de ramener le calme, la municipalité parisienne adressa, le 26 mai, à ses administrés, une proclamation dans laquelle elle imputa à « un faux zèle pour la justice » les violences que nous venons de rapporter, et s'attacha à en rejeter la responsabilité sur d'autres que les habitants de Paris. « Une foule d'étrangers et de vagabonds infestent la capitale. Ils sont payés pour nuire, pour troubler tout. L'administration est instruite que l'argent a été répandu dans le dessein d'entretenir une fâcheuse fermentation ; sans la continuelle vigilance de la garde nationale, l'or prodigué à des hommes sans principes, sans patrie, sans autre ressource que le crime, eût peut-être déjà renversé la constitution qui s'élève. Voilà ce dont le bon peuple de la capitale doit être averti. » Quand Bailly lut sa proclamation à la Constituante, celle-ci ne lui ménagea pas son approbation. Toutefois, elle jugea prudent de prendre à son tour quelques mesures contre le désordre. Le 30 mai, elle commença par adopter un décret relatif aux mendiants. Dans le rapport que le duc de Liancourt lui consacra, on lit qu'il a été im-

[1] Lameth, *Hist. de l'Ass. Const.*, II, 312.

[2] *Moniteur universel*, numéro du 26 mai 1790.

possible de connaître le nombre exact des pauvres étrangers à la capitale qui se trouvent dans la ville, mais que l'on s'est assuré qu'il est très considérable, que leur présence est un danger pour la tranquillité publique, qu'ils enlèvent aux habitants les moins fortunés de Paris une partie de la subsistance qui leur était destinée, et qu'il est instant de porter remède à un mal qui ne peut qu'empirer chaque jour. Puis, il pose ce principe si souvent cité depuis : « La société doit à tous ses membres subsistance ou travail. Mais celui qui, pouvant travailler, s'y refuse, se rend coupable envers la société et perd tout droit à sa subsistance[1]. » De ce principe, il tire la conséquence que l'Assemblée Nationale a le droit de débarrasser le royaume des mendiants qui ne sont pas Français, quitte à les nourrir par humanité jusqu'à ce qu'ils aient repassé la frontière, qu'elle a le devoir de fournir du travail à ceux qui sont nés ou domiciliés en France, et qu'elle doit punir « ceux qui, en état de travailler, préféreraient la pratique honteuse de la mendicité ». Sans entrer dans aucun détail, sans se livrer à aucun calcul sur les frais qu'occasionneront les secours à donner aux pauvres, il ne méconnaît pas qu'il en résultera une augmentation de dépense pour le Trésor public ; mais il rappelle que l'Assemblée s'est engagée à les secourir, — c'était en effet une des destinations que devaient recevoir, aux termes des lois du 2 novembre 1789 et du 20 avril 1790, les biens ecclésiastiques attribués à la nation, — et il affirme que l'assistance

[1] Dans un rapport du 6 juin 1790, rédigé par le duc de Liancourt et consacré à l'extinction de la mendicité, ce prétendu principe est développé de la façon suivante : « Chaque homme ayant droit à sa subsistance, la société doit pourvoir à la subsistance de tous ceux de ses membres qui pourraient en manquer, et cette secourable assistance ne doit pas être regardée comme un bienfait... ; elle est pour la société une dette inviolable et sacrée. Pour donner à cette vérité toute sa force, il faut reconnaître que le travail est le moyen de subsistance qui doit être donné au pauvre en état de travailler ; que le pauvre valide, que le vice éloignerait du travail, n'a droit qu'à ce qu'il faut strictement de subsistance pour que la société ne se rende pas, en la lui refusant, coupable de sa mort; qu'enfin les pauvres invalides ont droit à des secours complets. »

des malheureux sera un si grand bienfait, « qu'il surpassera de beaucoup l'inconvénient de l'augmentation de la dépense ». Il y aurait eu certes beaucoup à dire sur le caractère obligatoire et le montant de la charge que de ce chef assumait l'État ; les députés auraient dû se demander jusqu'à quel point il pourrait la supporter. Mais les biens du clergé n'étaient-ils pas là ? Les assignats n'offraient-ils pas une ressource indéfinie ? Aussi personne ne prit la parole pour contester le rapport du duc de Liancourt, et le décret suivant fut rendu : indépendamment des ateliers de charité déjà ouverts dans Paris, il en sera ouvert de nouveaux pour les hommes, les femmes et les enfants ; les départements formeront aussi des chantiers pour occuper les pauvres, et, à cet effet, ils recevront chacun une somme de 30.000 livres ; les mendiants malades ou infirmes, les femmes et les enfants hors d'état de travailler seront conduits dans les hôpitaux et maisons de secours, et « ils y seront traités pendant leur séjour avec tous les soins dûs à l'humanité souffrante » ; le Trésor public remboursera les frais de leur traitement ; tous les mendiants et gens sans aveu étrangers au royaume, et les mendiants français qui ne voudront pas entrer dans les ateliers de charité, devront se munir de passeports, et dans les huit jours se mettre en route, les uns pour sortir de France, les autres pour gagner leurs départements d'origine ; il leur sera alloué aux uns et aux autres trois sous par lieue ; ce secours leur sera payé par les municipalités de dix en dix lieues, et le Trésor remboursera aux municipalités les sommes qu'elles auront avancées. Quant aux mendiants qui s'écarteront de la route indiquée sur leur passeport ou qui ne continueront pas leur chemin, ils seront mis en état d'arrestation par la maréchaussée et la garde nationale. Si cette loi avait été exécutée, elle eût entraîné pour les finances publiques un écrasant surcroît de dépenses ; mais, comme beaucoup d'autres décrets de la Constituante, elle ne reçut qu'une exécution fort incomplète. La municipalité parisienne s'en servit pour chasser de la capitale un cer-

tain nombre de vagabonds, mais les vrais pauvres ne furent pas plus secourus qu'auparavant[1].

Du moment qu'elle avait fait étalage de la générosité de ses sentiments, l'Assemblée Nationale croyait d'ailleurs avoir accompli tout son devoir. Rien ne révèle mieux son amour de l'abstraction que le second décret pris par elle en vue d'apaiser les troubles. Il est intitulé : Décret concernant les poursuites à exercer contre les individus qui séduisent, trompent et soulèvent le peuple. Il est ainsi motivé : « Considérant qu'il n'y a que deux moyens d'empêcher les désordres : l'un, en éclairant continuellement les bons citoyens et les honnêtes gens, que les ennemis de la constitution et du bien public essaient continuellement de tromper ; l'autre, en opposant aux brigands, d'un côté, des forces capables de les contenir, d'un autre côté, une justice prompte et sévère qui punisse les chefs, auteurs et instigateurs des troubles, et effraie les méchants qui pourraient être tentés de les imiter. » Ceci posé, vous croiriez que la Constituante va renforcer le pouvoir exécutif, définir les délits et les peines, accélérer les poursuites. Ce serait mal la connaître. Elle se borne à déclarer « ennemis de la constitution, des travaux de l'Assemblée, de la nation et du roi » ceux qui excitent le peuple à commettre des voies de fait, à ne pas payer l'impôt, à s'opposer à la liberté de vente et de circulation des denrées, à violer le droit de propriété et ceux qui se prévalent de faux décrets de l'Assemblée Nationale. Elle défend aux citoyens de se rendre

[1] La loi du 30 mai motiva des observations de la part de Necker. Le 11 juin, il adressa à l'Assemblée un mémoire pour lui signaler que l'obligation de donner de l'ouvrage à tous les pauvres occasionnerait à l'État une dépense énorme, que l'ouverture de nouveaux ateliers de charité à Paris attirerait dans la capitale de nouveaux contingents de misérables et que l'État, en se faisant entrepreneur et industriel, nuirait au travail libre. Il informait l'Assemblée dans ce mémoire que 12.000 hommes étaient déjà entretenus dans les ateliers publics de Paris, indépendamment de ceux qui travaillaient dans les fabriques et auxquels le Trésor délivrait des secours. Sur le rapport du duc de Liancourt, la Chambre passa outre aux observations du ministre, si justifiées qu'elles fussent.

avec des armes ou des bâtons aux assemblées primaires et électorales, sans s'inquiéter de savoir comment les officiers municipaux pourront faire respecter cette défense ; ne trouve à prononcer d'autre peine contre ceux qui se rendraient coupables d'excès ou d'outrages à leur égard que la radiation du tableau civique, et confirme les lois antérieures du 21 octobre 1789 et 23 février 1790 sur la répression des troubles. Ce n'est pas là, on l'avouera, une loi pénale, et la seule menace d'être considéré comme un ennemi de la constitution n'était guère de nature à réfréner les passions d'un peuple qui ne sentait plus nulle part l'autorité.

Le décret du 2 juin fut par suite inefficace. Aussi le mois de juin fut marqué par des émeutes à Longueil, à Romorantin, à La Flèche, à Château-du-Loir, à Saint-Amand, à Bourbon-Lancy, à Château-Gontier, à Nemours, à Montargis ; elles éclatèrent, les unes, à l'occasion du recouvrement des droits d'aides ; les autres à l'occasion du prix des grains ; d'autres, enfin, notamment dans les départements de Seine-et-Marne et du Loiret, à l'occasion de l'acquittement des dîmes et champarts. A Haguenau, en Alsace, la population attaqua l'hôtel de ville, pilla le greffe, chassa la municipalité et désarma la garde nationale. A Perpignan, le régiment de Touraine s'insurgea contre le vicomte de Mirabeau, son colonel. A Nîmes, les catholiques et les patriotes se livrèrent une bataille sanglante qui dura trois jours, du 13 au 15 juin. Les catholiques finirent par être vaincus, grâce à l'arrivée de nombreuses bandes de paysans venant des communes voisines et des Cévennes ; ces bandes fouillèrent les maisons des catholiques, en pillèrent un grand nombre et massacrèrent beaucoup de malheureux habitants de Nîmes. Enfin, à Lyon, au commencement de juillet, le peuple chassa les commis chargés de la perception des droits aux barrières de la ville et introduisit en fraude une grande quantité de denrées [1].

[1] *Archives Nationales*, H. 1453, et Rapports divers lus à l'Assemblée.

L'indiscipline n'était pas moindre dans l'armée que le mépris de la loi dans la population civile. Le 4 juin, M. de La Tour du Pin, ministre de la Guerre, vint s'en plaindre à la Constituante. « Le corps militaire, dit-il, menace de tomber dans la plus turbulente anarchie », et il dénonça aux députés « les ordonnances sans force, les chefs sans autorité, la caisse militaire et les drapeaux enlevés, les ordres du roi bravés ouvertement, les officiers méprisés, avilis, menacés, chassés, quelques-uns même captifs au milieu de leurs troupes, y traînant une vie précaire au sein des dégoûts et des humiliations,... des comités turbulents formés dans quelques régiments par des officiers et soldats à l'insu ou même au mépris de leurs supérieurs. » Le ministre de la Guerre supplia la Chambre « d'assurer l'état, l'honneur et peut-être la vie de généreux officiers qu'on a vus dans ces temps de troubles, aussi patients, aussi modérés, qu'ils avaient paru dans les dernières guerres audacieux et fiers avec nos ennemis. » Afin que la Chambre ne pût se froisser de l'entendre révéler ces tristes vérités, le ministre prit soin d'ajouter que le roi voyait avec plaisir les régiments « participer aux fédérations patriotiques pour renouveler le serment civique avec les milices citoyennes ». Grâce à cette affirmation plus ou moins exacte, M. de La Tour du Pin recueillit des applaudissements, et son mémoire fut renvoyé à l'examen du comité militaire. Celui-ci adopta un projet de décret, blâmant les actes d'insubordination commis dans l'armée et invitant le roi à punir avec sévérité toute désobéissance aux lois militaires. Il le communiqua à l'Assemblée le 10 juin, mais Charles de Lameth soutint que, dans les régiments qui s'étaient révoltés contre leurs officiers, ces derniers étaient des ennemis de la constitution, que les soldats appartenaient au parti du peuple, et qu'il ne fallait pas englober toute l'armée dans un décret de blâme. Ces observations suffirent pour déterminer le rejet de la loi proposée par le comité militaire.

Les hommes qui formaient la majorité de la Constituante se trouvaient, du reste, à ce moment animés d'une confiance superbe. Ils se sentaient les maîtres du gouvernement et du pays ; ils se savaient soutenus par une immense popularité, et ils ne voyaient plus se dresser devant eux aucun obstacle capable d'arrêter leur marche. Il en était ainsi même au point de vue financier, car, grâce aux biens ecclésiastiques et aux assignats, le déficit et l'augmentation des impôts n'étaient plus à redouter. Ajoutez à cela que les fêtes de la Fédération se célébreraient bientôt et que, suivant eux, elles ne pouvaient manquer d'être la glorification de l'Assemblée Nationale. A Paris, l'approche de ces fêtes ne laissait pas que d'inquiéter une foule de gens qui se demandaient si les révolutionnaires, profitant de la présence de milliers de fédérés venus des points les plus reculés du royaume, ne chercheraient pas à exploiter la chaleur de leurs sentiments patriotiques pour les pousser à des violences. Mais les députés ne partageaient pas ces inquiétudes, et ils se flattaient qu'à leur retour dans leurs départements les fédérés seraient autant d'émissaires qui répandraient leurs principes et chanteraient leurs louanges. Dans l'attente d'une cérémonie qui, pour eux, devait être un triomphe, ils se considéraient de bonne foi comme appelés à légiférer non seulement pour la France, mais pour le genre humain, et ainsi s'explique le sérieux qu'ils attachèrent à une scène qui, à toute autre époque et dans toute autre assemblée, aurait paru une honteuse parade

C'était à la séance du 19 juin au soir. La Chambre venait d'entendre deux adresses dans lesquelles la garde nationale de Chartres et celle de Tours lui exprimaient leur dévouement et leur reconnaissance, quand, tout à coup, on lui annonce l'arrivée d'une députation d'étrangers. Elle comprend, d'après les indications du procès-verbal de la séance, des Arabes, Chaldéens, Prussiens, Polonais, Anglais, Suisses, Allemands, Hollandais, Suédois, Italiens, Espagnols, Américains, Indiens, Syriens, Brabançons, Liégeois, Sardes, Grisons, Siciliens,

Ils sont une soixantaine On les a engagés moyennant 12 livres par tête, et ils sont affublés d'habits d'emprunt, de costumes de bal masqué. « A l'aspect de cette grotesque mascarade, chacun ouvre de grands yeux et attend en silence une explication. Les tribunes ivres de joie de voir l'univers au milieu de l'Assemblée Nationale battent des mains et trépignent des pieds [1]. » Puis, le chef de la députation, le Prussien Clootz, prononce un discours emphatique sur la liberté à laquelle aspirent toutes les nations, et Menou, président de la Constituante, lui répond : « La France ose se flatter que l'exemple qu'elle vient de donner sera suivi par les peuples, qui, sachant apprécier la liberté, apprendront aux monarques que leur véritable grandeur consiste à commander à des hommes libres. » Un soi-disant Arabe prononce à son tour quelques mots, et le président l'engage gravement à propager en Arabie les leçons de la liberté française. La Chambre se sent émue de l'hommage que ces 60 comparses viennent de lui rendre au nom de l'humanité entière et, sur la proposition de Defermon, elle vote à l'unanimité l'impression de leur discours, ainsi que de celui de son président.

Mais ce n'est pas fini. Après le vote d'une motion déposée par Alexandre de Lameth et tendant à l'enlèvement immédiat des quatre figures enchaînées qui se trouvaient alors au bas de la statue de Louis XIV sur la place des Victoires, et qui représentaient autant de provinces conquises par ce monarque, un député complètement inconnu, nommé Lambel, demande la suppression des titres de noblesse. Charles de Lameth s'empresse d'appuyer cette demande, par le motif que la noblesse héréditaire choque la raison et blesse l'égalité, que les citoyens ne doivent pas connaître d'autre distinction que celle qui dérive des fonctions dont ils sont revêtus, d'autre gloire que celle qu'ils ont méritée par leurs actions. Le marquis de Lafayette, le comte Mathieu de Montmorency, M. de Noailles, M. de Tracy, Le Pelletier de

[1] Ferrières, *Mémoires*, II, 65.

Saint-Fargeau, Fréteau, Goupil de Préfeln se rangent à cette opinion. Au contraire, l'abbé Maury, le comte de Virieu, le marquis de Foucault, le comte de Faucigny essaient de défendre les droits de la noblesse. Ils sont violemment interrompus, les tribunes ne les laissent pas parler, le président Menou refuse la parole à plusieurs membres de la droite qui voulaient la prendre, et la majorité vote un décret abolissant la noblesse héréditaire, les titres nobiliaires, les livrées et armoiries et les appellations de Monseigneur, Excellence, Altesse, Eminence, Grandeur.

Le décret du 19 juin souleva de nombreuses protestations de la part des députés de la noblesse et, en outre, il répandit dans toute la France une profonde irritation parmi les familles nobles. « Jusque-là les nobles avaient souffert avec assez de patience tout ce que l'Assemblée Nationale avait fait contre eux. La plupart même des gentilshommes de province voyaient sans chagrin la nouvelle constitution s'établir. Dès ce moment, une orgueilleuse chimère les en rendit les irréconciliables ennemis[1]. » Mirabeau, qui n'assistait pas à la séance du 19, fut indigné en apprenant ce qui s'y était passé, et dans une lettre du lendemain, il qualifia d'acte de démence, de brandon de guerre civile, le décret sur la suppression de la noblesse[2].

Quant à Necker, il ne se contenta pas de le désapprouver, il fit tout ce qui dépendait de lui pour empêcher qu'il ne devînt loi de l'État. En effet, dans le conseil des ministres, il insista fortement pour que le roi appelât la Constituante à en faire l'objet d'une seconde délibération. Le conseil ne

[1] Ferrières, *Mémoires*, II, 74. Cette appréciation est confirmée par Alexandre de Lameth : « Jusqu'alors la noblesse entière n'était point réunie sous un même étendard par des intérêts communs. La noblesse de province, indisposée contre celle de la cour et qui n'avait point autant perdu par la suppression du régime féodal, hésitait encore sur le parti qu'elle avait à prendre et se refusait à l'émigration ; mais, plus sensible à la perte de ses titres qu'à celle de ses privilèges, le décret adopté devait produire chez elle une violente irritation et mettre fin à toutes les incertitudes. » (*Hist. de l'Ass. Const.*, II, 446.)

[2] *Corresp. de La Marck et de Mirabeau*, II, 38.

s'étant pas rangé à sa manière de voir, il demanda au roi la permission de publier les observations qu'il avait présentées contre le décret. En les faisant imprimer, il était sûr de s'attirer l'inimitié du parti populaire. Néanmoins, il leur donna une grande publicité. Elles se résument ainsi : les sacrifices jusqu'alors exigés de la noblesse ont été légitimes ; c'est avec raison qu'une loi lui a enlevé ses privilèges pécuniaires, qu'on l'a privée des droits féodaux ; on a eu raison également de rendre tous les Français admissibles, aussi bien que les nobles, aux grades et emplois publics, de placer sur un pied d'égalité tous les citoyens, qu'ils fussent nobles ou roturiers, au point de vue de la jouissance des droits politiques. Mais l'abolition de la noblesse n'est utile à personne ; elle ne profitera pas au peuple, car peu lui importe de toucher son salaire des mains d'un simple particulier ou d'un homme décoré d'un titre ; elle ne sera appréciée que par « cette portion de la société qui, par sa fortune ou par son éducation, se trouve à peu de distance des hommes en possession des autres genres de distinction. Mais, pour un si léger soulagement, est-il juste de priver une classe nombreuse de citoyens des distinctions honorifiques qui forment une partie de leur héritage, et dont la perte doit leur être plus pénible que celle des avantages pécuniaires dont ils avaient la possession ? Les difficultés du temps présent, dont l'ensemble est bien grand, ne doivent-elles pas engager à diminuer autant qu'il est possible les points de grief ou les causes d'irritation ? » Si irréfutables que fussent ces considérations, elles ne touchèrent pas Louis XVI, et il s'empressa de sanctionner le décret du 19 juin. Ce n'est pas, tant s'en faut, qu'il le trouvât juste et politique, « mais les hommes admis à son intimité croyaient que les fautes de l'Assemblée Nationale serviraient dans l'opinion l'autorité suprême, et, considérant alors comme une des plus essentielles et des plus marquantes la destruction de la noblesse et le nivellement des conditions, ils souhaitaient que le roi n'y opposât aucune résistance. Ils attachaient de plus une grande importance à constater

publiquement l'état de contrainte où le monarque se trouvait réduit, et ils pensaient que cette vérité deviendrait manifeste aux yeux de l'Europe, si le roi, sans aucun délai, donnait un acquiescement à un décret évidemment contraire à ses plus précieux intérêts, évidemment en opposition avec les sentiments communs à tous les princes [1]. » Comme l'écrivit à son gouvernement un diplomate fort bien renseigné, les chefs de la droite et les courtisans firent, en outre, observer à Louis XVI que, s'il refusait sa sanction au décret sur les titres de noblesse, on en conclurait qu'il avait librement accepté tous les autres ; ils ajoutèrent que les conseils du ministre des Finances, le désir manifesté par beaucoup de députés d'un refus de ratification, cachaient sans doute un piège qu'il fallait éviter [2]. Ces considérations dictèrent au roi le parti qu'il eut le tort de prendre. Mais tout ceci n'est-il pas triste ? Nous voyons, d'une part, la Constituante incapable de résister au moindre entraînement, augmenter sans motif le nombre et l'ardeur de ses adversaires ; de l'autre, Louis XVI, toujours prêt à céder aux suggestions les plus contradictoires, s'empresser de rendre irréparable une faute de l'Assemblée, trois semaines après une proclamation dans laquelle il affirmait sa résolution de contribuer au succès de la constitution.

II

Toutes les fois qu'un gouvernement se laisse aller à établir une monnaie de papier, le grand danger qui le menace est la tentation presque invincible d'abuser de cette ressource, soit en l'affectant à assurer des dépenses courantes qui régulièrement devraient être imputées sur le produit des impôts, soit en se lançant dans de vastes opérations qui nécessitent d'en augmenter la masse au delà de ce que

[1] Necker, *De la Révol.*, II, 59.
[2] *Corresp. des Ambass. vénitiens*, I, 33.

comportent les besoins de la circulation fiduciaire et la possibilité de remboursement de l'État. La Constituante ne devait échapper ni à l'un ni à l'autre péril, mais elle s'exposa au premier avec une fougue véritablement inexcusable. Dès que les lois portant confiscation des biens ecclésiastiques et création des assignats eurent été votées, elle se sentit comme affranchie du souci journalier que lui avait causé jusqu'alors la permanence du déficit. L'écart entre les recettes et les dépenses cessa d'exciter ses alarmes, et elle crut n'avoir pour le combler qu'à opérer des prélèvements sur le montant des assignats.

Elle n'avait pas encore adopté la loi qui devait leur donner l'existence, que Necker la prévenait, à la date du 10 avril, qu'il aurait besoin d'un secours extraordinaire de 40 millions pour assurer le service des mois d'avril et de mai ; il ajoutait que la moitié de ce crédit était dès à présent « indispensablement nécessaire », et il terminait sa lettre en demandant que la Caisse d'Escompte fût autorisée à lui prêter 20 millions. Cette lettre souleva les réclamations de Gaultier de Biauzat et de Fréteau, qui se plaignirent de ce que le ministre n'indiquait pas l'emploi de cette somme et de ce qu'il ne fournissait la justification ni des paiements auxquels il avait à pourvoir, ni de la quantité de numéraire existant dans les caisses de l'État [1]. L'Assemblée, trouvant ces plaintes fondées, s'empressa de décréter que le ministre des Finances devrait lui remettre, dans le plus bref délai, l'état des rentrées probables pendant les mois d'avril et de mai, celui des deniers possédés par le Trésor et celui des dépenses à acquitter. Puis, le 17 avril, un instant après le vote de la loi créant pour 400 millions d'assignats, le marquis de Montesquiou, rapporteur du comité des finances, conclut à l'approbation du prêt de 20 millions sollicité par Necker, et il ne cacha pas que les recherches auxquelles s'était livré le

[1] Au même moment, Camille Desmoulins, dans les *Révolutions de France et de Brabant*, accusait Necker de faire sortir de l'argent du royaume et de vider exprès le Trésor.

comité l'avaient convaincu « que le moindre retard serait périlleux pour la chose publique ». Aussi, malgré l'opposition de Camus, la Caisse d'Escompte fut autorisée à prêter à l'État 20 millions en billets, dits promesses d'assignats. C'était un premier pas dans une voie aussi facile qu'imprudente : couvrir les dépenses de l'exercice en cours, en escomptant le produit de l'aliénatoin des biens ecclésiatiques. Un second pas fut bientôt fait dans cette voie : au commencement de mai, le ministre saisit le comité des finances d'une nouvelle demande d'emprunt, et un décret du 11 mai, rendu sur le rapport de Dupont de Nemours, enjoignit à la Caisse d'Escompte de fournir encore 20 millions au Trésor.

Ayant à rembourser des anticipations qui arrivaient à échéance et dont le renouvellement était interdit, éprouvant, d'autre part, de graves mécomptes dans la perception des impôts, le Trésor fut bientôt aussi gêné qu'auparavant. Le ministre en fit part au comité des finances, et, le 1er juin, celui-ci proposa à la Chambre de demander à la Caisse d'Escompte un nouveau prêt de 20 millions. Le rapporteur, M. de Cernon, motiva comme suit cette proposition : les impôts directs de 1790 n'ont pas encore commencé à rentrer, et sur 32.000 communes il n'y en a que 14.000 où les rôles soient dressés. Les droits d'aides ne rendent presque plus rien, tant la fraude s'est multipliée ; il en est de même des droits sur le tabac. Enfin, la contribution qui doit remplacer la gabelle n'est pas encore établie. Bref, pour le seul mois de mai, on estime le mécompte dans les recouvrements à une trentaine de millions. Ce mécompte, Fréteau en fit un crime à l'administration, et il prétendit que les contribuables s'étonnaient du défaut de perception de l'impôt. Mais on lui répondit qu'ils se refusaient à l'acquitter, et on s'empressa de voter une décret conforme à l'avis du comité des finances. On décréta, en même temps, que les receveurs généraux devraient à l'avenir fournir, chaque mois, l'état des sommes par eux encaissées et que ces états seraient communiqués aux députés.

Voyant l'Assemblée d'aussi bonne composition, Necker résolut d'en profiter. Le 18 juin, il lui envoya un mémoire dans lequel, après avoir évalué l'insuffisance mensuelle des recettes à 32 millions, il réclamait de la Caisse d'Escompte une nouvelle avance de 30 millions. Suivant lui, cette opération était la conséquence des paiements qu'avait à effectuer le Trésor en excédant des ressources provenant de l'impôt, et il ajoutait : « Elle ne serait susceptible d'objections qu'autant que la demande surpasserait les besoins réels. » Mais l'abbé Maury, sans contester la nécessité d'accorder au ministre le crédit qu'il sollicitait, développa une observation pleine de justesse : « Il est temps enfin, après quatorze mois, que les députés puissent présenter à la France la situation de ses affaires. Daignez considérer que la marche que l'on suit toujours est partielle et bornée. S'agit-il de dépense ? on nous offre non des états, mais un aperçu. S'agit-il de rentrée de fonds ? On nous apporte la recette du dernier mois... Je propose donc que le ministre soit tenu de nous présenter, dans le plus court délai, trois mémoires particuliers de calculs : le premier renfermera l'état de la recette ; le second, celui de la dépense ; le troisième, celui de la dette. Si nous ne connaissons pas encore l'état de la recette, comment établir les impôts directs et indirects ? Si vous ne connaissez pas la dépense, vous ne pouvez prescrire des économies. Tant que vous ne connaîtrez pas la dette, les finances seront un dédale impénétrable... Il serait digne de l'attention de l'Assemblée de considérer que l'extinction de la créance de la Caisse d'Escompte et des anticipations va engloutir une ressource que vous ne pourrez pas toujours avoir. » Ce discours obtint un grand succès, et, la suite de la discussion ayant été renvoyée au lendemain, l'abbé Maury renouvela sa proposition. Il y joignit de vives critiques contre la politique financière de Necker qui avait consisté à tromper, dès le début, l'Assemblée sur la gravité du déficit, à la laisser se compromettre par l'adoption de mesures plus ou moins hasardeuses et à ne pas guider son inexpérience par

la présentation d'un plan d'ensemble. L'orateur recueillit de nombreux applaudissements, mais l'emprunt de 30 millions à la Caisse d'Escompte n'en fut pas moins voté, et, deux jours après, le 21 juin, un décret enjoignit au ministre des Finances de produire de nouveau les états de recettes et de dépenses. C'est à croire que les députés n'attachaient d'importance qu'à la forme : pourvu qu'ils se fussent procuré quelques tableaux, quelques éclaircissements de plus, ils croyaient avoir accompli leur devoir et, sans hésiter, ils allouaient au ministre les fonds qu'il disait lui être nécessaires.

Ces fonds, d'ailleurs, leur coûtaient si peu ! La masse des assignats était encore à peu près intacte, et il était si tentant d'y puiser pour sortir le Trésor d'embarras ! C'était là une pente fatale, sur laquelle la Constituante n'était que trop disposée à s'aventurer. Necker aurait dû l'avertir du danger, lui rappeler que les assignats formaient une ressource exceptionnelle à ménager soigneusement. Au contraire, tout heureux des facilités que ce papier lui donnait pour ses services de trésorerie, il la poussa à lui en accorder sans cesse. Au commencement de juillet, il lui demanda donc de lui en faire délivrer pour 45 à 50 millions par la Caisse d'Escompte, attendu que « les diminutions de produit sur les impôts indirects allaient en croissant », et un décret du 4 juillet fit droit à cette demande jusqu'à concurrence de 45 millions. Ainsi, dans les deux mois qui suivirent la création des assignats, l'Assemblée en mit en cinq fois pour 135 millions à la disposition du ministre des Finances, afin de couvrir des dépenses dont la plus grande partie avait le caractère de dépenses ordinaires.

Puisque la Caisse d'Escompte, en attendant la mise en circulation des assignats, continuait de faire des avances au Trésor, qu'ainsi elle lui rendait un signalé service, on jugea équitable de lui en tenir compte. En affirmant la ferme intention du gouvernement de se conduire loyalement envers elle, n'était-ce pas d'ailleurs le moyen de relever le crédit de ses billets ? En conséquence, le baron d'Allarde fit, le 29 mai,

au nom du comité des finances, un rapport dans lequel il exposa la situation de la Caisse et les sacrifices qu'elle s'était imposés, sans y être légalement tenue, afin de pouvoir échanger journellement une certaine quantité de billets contre de la monnaie métallique. Il résulte de son rapport que, depuis la fin de décembre 1789, elle avait acheté à l'étranger pour 28.600.000 livres de piastres, d'écus et de matières d'or ou d'argent, avec une prime variant de 8 à 16 0/0 et que, par l'échange de ses billets au pair, elle s'était, à la date du 15 mai, dessaisie de ce numéraire jusqu'à concurrence d'environ 23 millions et demi [1]. D'un autre côté, quoiqu'elle eût été autorisée à émettre pour 210 millions de billets, elle avait préféré, afin de ne pas surcharger la circulation par une grande masse de papier, augmenter son capital de 40 millions et, grâce à la création de demi-actions qui lui avaient procuré 40 millions, ne pas créer plus de 170 millions de billets, somme égale à l'ensemble des prêts par elle faits à la nation. Depuis vingt mois elle s'était constamment comportée avec autant d'intelligence que de patriotisme, et il était déplorable qu'on eût répandu dans le public, et jusque dans le sein de l'Assemblée, « des préventions contre un établissement dont les actionnaires n'avaient jamais cessé de montrer un zèle, une soumission, un désintéressement dignes des plus grands éloges, qui seuls donnaient le temps d'attendre que la ressource des assignats fût réalisée et que les ventes des biens domaniaux pussent s'effectuer. » Après ces éloges décernés à une société, qui depuis si longtemps était l'objet des attaques les plus violentes et les plus injustes, car le seul reproche qu'elle méritât était d'avoir sacrifié son indépendance et lié son sort à celui du Trésor public, le rapport entrait dans de longs détails pour établir les multiples avantages qu'elle avait consentis à

[1] D'après un rapport fait le lendemain par un des commissaires de l'Assemblée Nationale chargés de surveiller les opérations de la Caisse d'Escompte, le montant des billets remboursés, du 29 décembre au 29 mai, atteignit 25.659.900 livres.

l'État; il faisait remarquer que le jour où, après avoir touché les 170 millions qui lui étaient dus, elle se consacrerait de nouveau aux affaires de banque en vue desquelles elle avait été créée, il ne lui resterait que peu de numéraire et qu'elle aurait à soutenir avec des billets ne portant pas intérêt la concurrence des assignats, qui seraient productifs d'intérêt ; il ajoutait, enfin, que si les billets de la Caisse se discréditaient, leur discrédit ne manquerait pas de réagir sur les assignats, puisque les billets faisaient provisoirement fonction d'assignats. Pour tous ces motifs, il concluait à ce que la Caisse d'Escompte fût indemnisée de tous les frais que lui avait occasionnés et que lui occasionnerait encore l'échange de ses billets contre du numéraire. Un décret en ce sens fut adopté le 4 juin sans aucune opposition.

Les fréquents appels du gouvernement à l'intervention de la Caisse d'Escompte étaient la preuve évidente de ses embarras financiers, car, si ses ressources eussent été à la hauteur de ses besoins, il n'aurait pas, assurément, sollicité de perpétuels emprunts. Néanmoins, Necker ne craignit pas de présenter alors à la Constituante la situation des finances comme étant excellente : non seulement le déficit aurait, suivant lui, disparu, mais on se serait trouvé en présence d'un excédant de recettes! Il fallait un parti-pris d'optimisme singulièrement robuste pour voir ainsi les choses. Voici comment il fut appelé à faire ces étranges déclarations.

Invité par l'Assemblée à dresser l'état des recettes et des dépenses, tant ordinaires qu'extraordinaires, des huit derniers mois de 1790, il lui apporta cet état le 29 mai et lui en donna lecture, ainsi que d'un discours préparé de façon à éblouir ceux qui l'entendraient ou le liraient, à les convaincre que l'habileté du ministre se jouait des plus grandes difficultés. En effet, Necker commence par annoncer que l'exercice se soldera par un excédant de 11.400.000 livres ; il rappelle que « les finances ont été dans la plus grande gène par l'existence du déficit, par la nécessité d'acquitter une somme

considérable de dépenses extraordinaires, par le remboursement forcé de la plus grande partie des anticipations, par le dépérissement progressif des impôts indirects, par les retards de paiements éprouvés sur les autres contributions » ; et cependant, ajoute-t-il, « le service du Trésor public, du moins selon les vraisemblances, se trouve parfaitement assuré jusqu'à la fin de l'année. C'est un point de la plus haute importance et dont tous les bons citoyens doivent se féliciter ». Passant ensuite en revue les recettes de l'État, telles qu'elles pourront être après leur réorganisation, il estime qu'elles dépasseront de beaucoup les dépenses et qu'elles permettront même à l'Assemblée, « guidée par un noble sentiment d'équité, » de consacrer 60 millions à indemniser ceux qui ont souffert de la suppression des droits féodaux ou qui ont été victimes des troubles survenus dans les provinces. Puis, il vante l'immensité des ressources dont dispose l'Assemblée Nationale, le zèle, les lumières dont elle a fourni tant de preuves, la hardiesse de ses conceptions, la rapidité et le nombre de ses travaux, et hasarde timidement quelques vérités, quelques conseils : « On est justement effrayé, dit-il, de l'insubordination qui règne dans le royaume, et le spectacle des désordres qui éclatent de toutes parts entretient dans les esprits la plus pénible incertitude... Toutes les parties de notre vaste édifice ne sont encore unies que par des combinaisons nouvelles dont aucune expérience ne démontre la stabilité. Vous avez bien décrit l'ordre successif des autorités, mais jusqu'à présent les derniers rangs n'obéissent point aux premiers... Vous avez besoin de redoubler de courage, de prudence et de patriotisme. On ne peut calculer tous les effets du désordre, quand il s'introduit dans une vaste contrée. La plus nombreuse classe des hommes sera toujours prête à se joindre à ceux que des circonstances particulières mécontentent... Le peuple est facile à tromper, parce que, souvent malheureux, toute idée de changement le séduit et doit le séduire jusqu'à ce qu'il soit éclairé par l'expérience... L'établissement solide d'un pouvoir qui soit le

protecteur de l'ordre et le gardien des lois doit se combiner avec toutes vos dispositions politiques. »

Le mémoire de Necker fut froidement accueilli par la Chambre. Malgré les illusions dans lesquelles elle se complaisait, elle jugea impossible que l'année 1790 se terminât avec un excédant. Au surplus, en étudiant le tableau des recettes on découvrait de suite que, si le ministre les évaluait à 656.625.000 livres, il n'arrivait à ce résultat qu'en y comprenant 380 millions d'assignats, qu'en estimant à 32 millions le produit des dons et de la contribution patriotiques qui, au su de tout le monde, accusaient de très graves mécomptes, et qu'en supposant que la rentrée des divers impôts, dont la perception se faisait si mal, aurait lieu dorénavant avec régularité. Quant aux dépenses, Necker fixait celles ordinaires à 355.745.000 livres, mais il se croyait fondé à les réduire de 25 millions, somme égale, suivant lui, aux économies que l'Assemblée parviendrait sans doute à réaliser : or, rien n'était moins sûr. Les évaluations ne semblaient justes qu'en ce qui concernait les dépenses extraordinaires ; il en énumérait pour 314.465.000 livres, dont 170 millions pour le remboursement des prêts de la Caisse d'Escompte, 85.615.000 livres pour des extinctions d'anticipations, 12 millions pour les armements auxquels se livrait le ministère de la Marine, etc. Les dépenses totales s'élèveraient donc au moins à 645.210.000 livres, et il était certain qu'elles dépasseraient le chiffre des recettes admis par le ministre. Les députés se demandèrent si, en leur soumettant un état financier qui n'avait aucune chance de répondre à la réalité des faits, celui-ci n'avait pas simplement eu pour but de se grandir à leurs dépens et de reconquérir quelque popularité. Si tel avait été, en effet, son espoir, il fut vite déçu. Le public n'ajouta pas foi à ses calculs ; il fut frappé de ce que le prétendu excédant de 11.400.000 livres était à peu près le même que celui annoncé dans le fameux compte rendu de 1781 et qui n'avait jamais existé ; il pensa que, si dans le délabrement actuel des finances Necker parlait encore d'un excédant de recettes,

c'était par suite de son immense orgueil et afin de laisser des regrets quand il quitterait le ministère ; bref, il interpréta le mémoire du 29 mai comme un pur acte d'ostentation et comme un signe de la prochaine démission de Necker [1].

Comme Necker n'avait, en somme, saisi l'Assemblée d'aucune proposition et qu'il n'avait pas tracé de plan, elle continua l'ordre de ses travaux, et, le 5 juin, Lebrun, rapporteur du comité des finances, lui annonça que le moment était venu de s'occuper des dépenses publiques et d'en arrêter le montant. La première à laquelle l'État fût tenu était la liste civile ; mais l'Assemblée préférerait sans doute ne pas la régler elle-même et inviter le roi à faire connaître sur cet objet ses convenances. « Ses vertus ne nous laissent à craindre que la sévérité de son économie. Vous voulez que votre roi soit le plus magnifique des rois, comme vous êtes la plus grande des nations. Vous ne voulez pas détruire un éclat qui distingue la cour française. Il faut que le riche étranger puisse se reposer parmi nous et qu'il finisse par s'y fixer... Je vous propose donc de décréter que Sa Majesté sera de nouveau suppliée de fixer sa dépense d'une manière qui réponde à la majesté de son trône et à la fidélité d'une grande nation. » Un décret conforme fut immédiatement rendu par acclamation, et, le 9 juin, la réponse de Louis XVI parvint aux députés. La lettre royale commence par rappeler que les dépenses connues sous le nom de Maison du roi comprennent : 1° celles relatives à la personne du roi, de la reine, de leurs enfants et des tantes du roi ; 2° celles des bâtiments et du garde-meuble de la couronne ; 3° celles de la maison militaire du souverain ; elle constate qu'elles ont coûté au Trésor jusqu'à ces derniers temps 31 millions par année, indépendamment du produit d'un droit d'aides sur la ville

[1] Clermont-Gallerande, *Mémoires*, I, 436-439. Le ministre avait lui-même contribué à accréditer le bruit de son départ, en disant à la fin de son discours « qu'il voyait approcher le moment où, séparé de l'administration, il n'aurait plus de rapport que par ses vœux avec le bonheur de la France ».

de Versailles, rapportant 900.000 livres, mais compris désormais parmi les revenus publics ; elle estime que 25 millions et le revenu des parcs, domaines et forêts dépendant des palais dont le roi conservera la jouissance pourront couvrir les dépenses ci-dessus énumérées, qui subiront au surplus des retranchements considérables ; elle exprime ensuite le vœu que l'Assemblée Nationale acquitte les dettes de la Maison du roi, rembourse les charges de la cour et accorde un douaire à la reine ; enfin, elle se termine ainsi : « J'ajouterai que je ne serai en opposition avec l'Assemblée Nationale pour aucune disposition relative à ma personne. Mes intérêts propres seront toujours ceux du royaume et, pourvu que la liberté et l'ordre public, ces deux sources de la prospérité de l'État, soient assurés, ce qui me manquerait en jouissance personnelle, je le retrouverai, et bien au delà, dans la satisfaction attachée au spectacle journalier de la félicité publique. » Aux termes du procès-verbal de la séance, pendant la lecture de cette lettre, la voix du président fut fréquemment couverte par les cris de : « Vive le roi ! » et par les applaudissements. Puis, on décréta que toutes les dispositions contenues dans la lettre du roi étaient votées unanimement, et on fixa à quatre millions le douaire de la reine. C'est ainsi que la Constituante, toutes les fois que l'occasion s'offrait à elle de faire éclater son loyalisme, ne manquait pas de le manifester.

Plusieurs autres décrets, rendus de même sur le rapport de Lebrun, sont encore à signaler. Deux portent la date du 5 juin. Le premier fixe les crédits du département des Affaires Étrangères à 6.700.000 livres pour 1791 ; l'article 2, tout en imposant au ministre l'obligation de rendre compte annuellement de l'emploi de ces crédits, a soin de l'en dispenser en ce qui concerne les subsides à des puissances étrangères, les indemnités et les dépenses secrètes ; il décide que les fonds consacrés à ces objets sont confiés à la surveillance du roi et à la probité du ministre. Le second décret est relatif aux traitements des ministres et des membres du Conseil du

roi. Les ministres touchaient des traitements fort élevés : les secrétaires d'État de la Maison du roi, de la Guerre, de la Marine, des Finances et des Affaires Étrangères, 180.000 livres ; le garde des Sceaux, 135.000 livres ; le Chancelier, 120.000. Quant aux membres du Conseil qui avaient le titre de ministre sans département, leur traitement était de 20.000 livres. Le comité des finances proposa de réduire à 100.000 livres les traitements des ministres, de supprimer le poste de chancelier, et d'accorder un crédit global de 80.000 livres pour les ministres sans département, de 140.000 livres pour les autres personnes que le roi appellerait au Conseil. La discussion de ce projet fournit à Alexandre de Lameth l'occasion, dont il était toujours friand, d'obtenir l'applaudissement des tribunes : il s'éleva contre l'abus des gros traitements et demanda que les ministres ne touchassent à l'avenir pas plus de 50.000 livres. Son émule en popularité, le comte de Noailles, soutint la même thèse ; mais Démeunier et le comte de Crillon expliquèrent que l'état de maison auquel étaient tenus les ministres justifiait une allocation annuelle de 100.000 livres, et le projet de décret fut voté avec cette seule modification que la somme réservée aux membres du Conseil du roi qui n'auraient pas rang de ministre était fixée à 80.000, au lieu de 140.000 livres.

Un décret du 6 juin supprima les acquits-patents. C'étaient des gratifications annuellement renouvelables, du taux de 3.000 livres, dont profitaient 50 présidents de cours souveraines et premiers commis de ministère. — Un décret du 11 juin décida qu'à partir du jour où fonctionnerait le nouveau système d'impositions, elles seraient réparties, recouvrées et versées au Trésor public sans aucune déduction. C'était annoncer la prochaine disparition des recettes générales, les receveurs généraux étant payés au moyen de remises sur les impôts dont la rentrée leur était confiée. Ces remises montaient à 7.133.000 livres. Le rapport de Lebrun condamne formellement le système des recettes générales. « Entre les contribuables et le Trésor public, il ne doit y avoir que le col-

lecteur qui perçoit, et le receveur qui verse dans la caisse de l'État, ou qui paie pour la caisse de l'État. Tout autre agent ne produirait que la stagnation des fonds, la complication des comptes, un surcroît de dépenses. Ajoutons à cela des fortunes nécessairement exagérées, une classe de serviteurs de l'État dont le moindre danger serait d'être inutile, et puis la tentation toujours renaissante d'user des anticipations. »

Un second décret du 11 juin régla le traitement des fermiers généraux et leurs frais de bureau. Après avoir constaté « que les financiers d'aujourd'hui sont à une distance de plusieurs siècles des financiers d'autrefois », que leur comptabilité présente « l'ordre, la franchise et la loyauté, et qu'on y trouve à la minute le tableau non suspect des produits dans leur ensemble, dans leurs détails, avec la distinction des perceptions »; après avoir rappelé que le montant du dernier bail de la ferme générale passé en 1787 s'élève à 146 millions, mais que, par suite de la suppression de la gabelle et de la fraude sur les autres droits affermés, il rendra infiniment moins pour les années 1789 et 1790, que les fonds avancés à l'État par les fermiers généraux représentent 68.640.000 livres, et que l'État sert aux trois quarts de cette somme un intérêt de 5 0/0, le rapport fait connaître les émoluments fixes et les frais de bureau qui ont été jusqu'alors alloués aux fermiers généraux, il propose de les diminuer et arrête à plus de 2 millions le montant des réductions. Elles ne parurent pas suffisantes à l'Assemblée qui, sur la proposition de Fréteau, les augmenta de 160.000 livres à prendre sur le traitement des fermiers généraux. — Puis, le 12 juin, on s'occupa de la régie générale. Elle avait à sa tête 28 administrateurs, ayant avancé à l'État 33.600.000 livres, moyennant un intérêt annuel de 5 0/0; elle était chargée de percevoir les droits sur les boisson, les cuirs, les fers, les huiles, les cartes, etc. Toutes ces perceptions atteignaient 58 millions environ, dans une année normale. Mais ici encore certaines suppressions d'impôts et la résistance opposée par les contribuables au paiement des droits

indirects devaient grandement diminuer le rendement de la régie. Le comité des finances proposa différentes économies, que l'Assemblée accrut, toujours à la demande de Fréteau, de 250.000 livres à prélever sur les remises faites aux administrateurs. — Les choses se passèrent de même en ce qui concerne la régie générale des domaines [1] : la réduction proposée par le comité sur le traitement des administrateurs fut augmentée de 310.000 livres, par suite de l'adoption d'un amendement de Camus. Ce député fit, en outre, voter une disposition supprimant les croupes, c'est-à-dire les parts d'intérêts possédées par des tiers dans les charges et affaires de finances.

Le 3 juillet, l'attention de l'Assemblée fut appelée sur les dépenses de la Loterie royale. Ses 5 administrateurs et son receveur général avaient avancé à l'État, au taux de 5 0/0, 3.200.000 livres, et les receveurs particuliers 7.400.000 livres. La dépense de la Loterie s'élevait à 1.766.000 livres, et son produit net à une dizaine de millions. Le rapporteur Lebrun fit ressortir que le goût du public pour les gains aléatoires nécessitait son maintien. « La morale de tous les temps a proscrit les loteries, et votre comité n'entreprendra pas de les défendre. Mais elles sont devenues la maladie générale de l'Europe. Malgré nous, elles existeraient aujourd'hui parmi nous au profit de nos voisins ou de citoyens avides, si elles n'existaient pas au profit de la chose publique. Dans des temps plus heureux, peut-être sera-t-il possible de se défendre contre l'invasion des loteries étrangères ; alors, si cette ressource n'est plus nécessaire à nos besoins, il sera permis de frapper sur la Loterie royale. Mais aujourd'hui votre comité ne doit voir que les économies dont son administration est susceptible. » Les députés s'empressèrent d'approuver celles proposées par le comité des finances, et

[1] La régie des domaines correspondait, on le sait, à notre administration actuelle de l'enregistrement, du timbre et des domaines. Elle était, dirigée par 28 administrateurs, qui avaient consenti à l'État des avances rapportant 5 0/0 d'intérêt.

y ajoutant, ils abaissèrent de 20.000 à 9.000 livres les traitements des administrateurs de la Loterie que le comité était d'avis de réduire seulement à 12.000 livres. — Enfin, un décret du 4 juillet diminua les allocations dont bénéficiaient les payeurs de rentes, et deux décrets en date du 19 juin et du 9 juillet réalisèrent environ 900.000 livres d'économies dans l'administration des postes, par la suppression du service secret et d'un assez grand nombre d'emplois [1].

D'un autre côté, la Constituante se préoccupa de faire rentrer l'impôt, et à peine les électeurs eurent-ils nommé les directoires de département et de district, qu'elle adopta, le 13 juillet, un décret traçant aux membres de ces assemblées les règles qu'ils auraient à suivre pour opérer le recouvrement des débets des comptables et des cotes arriérées dues par les contribuables. Mais une décision qu'elle avait prise quelques jours auparavant était bien propre à causer de grandes pertes au Trésor, par l'encouragement qu'elle donna aux nombreux redevables qui se refusaient à acquitter les impositions indirectes. Le 30 juin, le contrôleur général Lambert avait adressé à la Chambre un mémoire pour se plaindre à elle de ce que dans le Nord de la France, spécialement dans les anciennes généralités d'Amiens et de Soissons, les droits d'aides n'étaient pas payés, de ce que les commis ne pouvaient pas compter sur le concours de la garde nationale, et de ce que beaucoup de municipalités « craignaient de se rendre odieuses en protégeant les perceptions ». Ce mémoire n'apprenait rien de nouveau aux députés; toutefois, en les avertissant de la persistance d'un mal qu'ils avaient plusieurs fois déploré, il aurait dû les faire réfléchir. Au contraire, dès le lendemain, 1er juillet, le comité des rapports leur exposa, par l'organe de Muguet de Nanthou, que la cour des aides avait commencé une instraction contre les individus qui, le 14 juillet 1789, avaient incendié les barrières de Paris,

[1] Déjà un décret du 25 avril, en soumettant les maîtres de poste à un nouveau tarif moins élevé que l'ancien, s'était proposé de réduire les frais de poste de 1.200.000 livres par an.

que la plupart des témoins par elle entendus étaient des employés des fermes, qu'elle avait décerné quatre-vingt mandats d'arrestation, fait mettre en prison 11 personnes, et répandu par suite dans le peuple une telle irritation que ses audiences étaient devenues tumultueuses et que force lui avait été de les susprendre. « A l'instant de l'anniversaire de la date mémorable du 14 juillet, il faut, continua-t-il, jeter un voile sur le passé. Rappelez-vous la fermentation qui régnait dans la capitale; rappelez-vous que le besoin d'être libre agitait un peuple nombreux; il ne considérait les employés que comme les agents de perceptions arbitraires, de vexations dont il avait été trop longtemps la victime. Il a détruit les barrières, mais de la même main il a pris la Bastille et assuré la liberté. » Le comité des rapports demandait, en conséquence, que la procédure criminelle commencée par la cour des aides fut considérée comme nulle et non avenue. L'abbé Maury s'éleva contre cette proposition. Il soutint que la Chambre n'avait pas le droit d'arrêter l'instruction d'un procès ; qu'il ne fallait pas confondre les habitants de Paris qui s'étaient soulevés pour établir en France le régime de la liberté avec les brigands qui avaient brûlé les propriétés publiques, que ceux-ci avaient commis un délit et que, si on abandonnait les poursuites commencées contre eux, l'impunité, non seulement les exciterait à recommencer, mais pousserait les Parisiens à ne plus se soumettre au paiement des droits indirects. Que répondre à ces considérations? Aussi n'essaya-t-on pas de les réfuter; on demanda à aller aux voix, et le projet présenté par le comité fut voté à une forte majorité.

En cette occasion, la Constituante sacrifia de la façon la plus regrettable les droits du Trésor, car les contribuables récalcitrants, voyant l'autorité judiciaire paralysée, se crurent à l'abri désormais de toute répression. Le contrôleur général aurait pourtant eu besoin de se sentir soutenu par la Chambre. Le 12 juillet, il lui écrivit que, malgré tous ses efforts, le recouvrement de l'impôt éprouvait chaque jour de plus

grandes difficultés et que, là même où les municipalités étaient bien intentionnées, la garde nationale, composée de redevables, se refusait trop souvent à garantir les préposés de l'administration contre le mauvais vouloir de la population. Il terminait sa lettre, appuyée de pièces justificatives ; par la demande « de décrets très exprès rappelant dans le royaume le respect pour les lois et pour tous les dépositaires de l'autorité publique, la sûreté des personnes et des propriétés, l'acquittement paisible des impositions et la protection due aux percepteurs des revenus publics ». Ces doléances allèrent rejoindre dans les cartons du comité des finances celles qui les avaient précédées, et elles n'eurent aucun résultat.

III

Si l'Assemblée Nationale sacrifiait sans plus d'hésitation les intérêts du Trésor, c'est qu'elle croyait les avoir, d'autre part, suffisamment sauvegardés. Elle avait, en effet, adopté toute une série de mesures en vue de hâter l'aliénation des biens ecclésiastiques, devenus biens nationaux. La première loi qu'elle rendit dans ce but porte la date du 14 mai. Cette loi est divisée en trois titres. Le premier autorise toutes les communes de France à acquérir des domaines nationaux jusqu'à concurrence de 400 millions, règle les formalités et conditions qu'elles ont à remplir et détermine le bénéfice qu'elles pourront retirer de leurs acquisitions. Chaque demande doit être adressée au comité d'aliénation de l'Assemblée. Elle désigne le bien à acquérir et contient soumission de payer le prix. Le capital d'estimation varie suivant la classe dans laquelle le bien est rangé : la première classe comprend les terres labourables, prés, vignes, pâturages et les bâtiments dépendant des fermes et des métairies ; la seconde classe, les rentes et prestations en nature ; la troisième, les rentes et les prestations en argent ; la quatrième, toutes les autres espèces de propriétés, à l'exception des bois

et forêts. Pour les biens de la première classe, l'estimation est fixée à forfait à vingt-deux fois le revenu net ; pour ceux de la seconde à vingt fois ; pour ceux de la troisième, à quinze fois ; pour ceux de la quatrième, elle résulte d'une expertise préalable. Immédiatement après l'acquisition, les municipalités ont à déposer dans la Caisse de l'Extraordinaire quinze obligations, représentant autant d'annuités égales ensemble aux trois quarts du prix convenu et productives d'un intérêt de 5 0/0. Les biens par elles acquis sont francs de toutes rentes, redevances et hypothèques. Elles doivent les revendre à des particuliers ; mais, en attendant, elles en touchent les fermages, et le seizième du prix de revente leur est abandonné ; quant au surplus de ce prix, elles le versent dans la Caisse de l'Extraordinaire. Enfin, tous les paiements à faire à cette Caisse seront exigibles en espèces ou en assignats. — Le titre II stipule que les municipalités ont un droit de préférence sur les biens situés dans l'étendue de leurs territoires, et détermine à quelles conditions elles pourront user de ce droit. — Le titre III traite des reventes aux particuliers : obligation pour les communes, dans les quinze jours qui suivront leur acquisition, de porter à la connaissance du public, par voie d'affiches, la situation, la contenance et l'estimation de tous les biens par elles acquis ; aussitôt qu'une offre d'achat égale au prix d'estimation leur parvient, obligation pour elles d'annoncer le lieu, le jour et l'heure de l'adjudication aux enchères ; échelonnement des paiements en plusieurs termes, le premier paiement devant varier, suivant la nature des biens, entre 12 et 30 0/0 du prix d'achat, et le surplus être acquitté en douze annuités grossies de l'intérêt à 5 0/0, mais faculté pour les acquéreurs d'anticiper leur libération ; enfin, exemption de tous droits fiscaux sur les adjudications consenties à des particuliers — Non contente d'avoir de la sorte tracé les règles à suivre pour l'aliénation des biens nationaux, l'Assemblée crut utile de les développer en détail, et à cet effet elle adopta, le 31 mai, une longue instrution qui est la

paraphrase des dispositions contenues dans la loi du 14 du même mois.

Les municipalités firent montre de beaucoup d'empressement à profiter de ces dispositions, et on ne tarda pas à croire que leurs soumissions excéderaient les 400 millions qu'il s'agissait de vendre. En même temps, un certain nombre de propriétaires et de capitalistes manifestaient le désir de pouvoir acheter directement des propriétés nationales, sans avoir à passer par l'intermédiaire des communes. Dans ces conditions, le comité d'aliénation estima que l'intérêt de l'État était de ne pas se contenter de la mise en vente des 400 millions d'anciens biens ecclésiastiques dont la loi du 17 mars s'était occupée, et il étudia un projet de décret destiné à faciliter aux particuliers l'acquisition des autres domaines nationaux. Le duc de La Rochefoucauld fut chargé du rapport et, le 13 juin, il en donna lecture à la Chambre. A l'appui du projet il invoque « le grand avantage d'augmenter la masse générale des richesses, en substituant l'intérêt personnel, toujours plus actif et plus industrieux, à l'administration commune qui ne peut jamais le remplacer, et celui non moins important d'appeler un grand nombre de citoyens à la propriété, par les facilités données aux acquéreurs et par une telle subdivision dans les ventes que le pauvre même, qui voudrait acquérir une petite propriété, puisse y parvenir ». Pour atteindre ce résultat, il émet l'avis d'appliquer aux ventes directes aux particuliers les mêmes règles qui ont été inscrites dans la loi du 14 mai ; il se croit en mesure d'affirmer que « le nombre des acheteurs sera fort grand », et il s'étend sur l'utilité qu'il y aura pour l'État à éteindre sa dette exigible avec les ressources que lui procurera l'aliénation de ses domaines. Il semble qu'une grave objection aurait dû être faite au projet de décret : alors que l'on offrait déjà au public pour 400 millions d'immeubles ayant appartenu au clergé, n'était-il pas à craindre que de nouvelles ventes se fissent dans de mauvaises conditions, et avant de les entreprendre ne valait-il pas mieux attendre que

les premières fussent achevées ? En voulant trop les précipiter, ne s'exposait-on pas à déprécier les propriétés domaniales? Cependant personne ne présenta cette objection. Un seul orateur, l'abbé Maury, combattit le projet et il le fit uniquement dans un but politique : afin de répandre l'inquiétude parmi les créanciers de l'État il prétendit que la dette publique montait à 7 milliards, que la valeur des biens-fonds appartenant à la nation était loin d'atteindre ce chiffre et qu'une fois qu'elle les aurait aliénés, ses créanciers auraient perdu un de leurs principaux gages. On lui répondit qu'il se trompait sur l'importance de la dette et que les craintes qu'il affichait étaient chimériques. Talleyrand prononça un discours pour établir que la vente du domaine de l'État serait une cause de prospérité pour l'agriculture, de plus-value pour les impôts et de succès pour la Révolution, en faisant sortir du sol toute une couche de nouveaux propriétaires. Finalement, on vota une loi qui porte la date du 9 juillet; elle ordonna la vente de tous les domaines nationaux, autres que ceux dont la jouissance serait réservée au roi et autres que les forêts; elle autorisa toute personne voulant en acquérir à adresser sa demande au directoire du département dans lequel ils seraient situés, prescrivit de les diviser autant que leur nature le permettrait, et étendit à leur mode de vente les dispositions de la loi du 14 mai, spécialement celles relatives à l'estimation des biens, à leur adjudication, à la quotité et aux délais de paiement. La Constituante ne fut pas longue, on le voit, à tirer les conséquences du principe qu'elle avait récemment proclamé, de l'aliénabilité du domaine national.

En même temps, sous prétexte de régler les dépenses du culte, lesquelles étaient, depuis la loi du 20 avril, des dépenses de l'État, elle se lança dans une réforme dont elle ne prévoyait pas les suites: elle donna au clergé ce que l'on a appelé une constitution civile. C'est là une de ses principales erreurs; comment a-t-elle été amenée à la commettre? Autant il serait injuste de prétendre qu'elle voulût détruire

la religion catholique, autant il est vrai de dire qu'elle redoutait le clergé en tant que formant un corps dans l'État. Sans doute, par suite de la suppression des ordres, le clergé avait perdu son existence politique, et ses membres, aussi bien que ceux de la noblesse, étaient devenus de simples citoyens. Mais l'Église restait puissante par sa hiérarchie, par l'empire qu'elle exerçait sur les âmes. Les chefs du parti patriotique avaient résolu, en conséquence, de bouleverser son organisation. Après l'avoir dépouillée de ses propriétés, ils étudièrent quelles institutions nouvelles ils pourraient lui donner, afin d'introduire dans son sein un esprit nouveau et de restreindre le plus possible son influence. L'engagement contracté par l'État de supporter dorénavant ses dépenses leur en fournit l'occasion. Le culte étant classé parmi les services publics, l'Assemblée Nationale n'avait-elle pas par cela même le droit de réorganiser l'Église, de déterminer le nombre et la circonscription des évêchés et paroisses, de statuer sur le maintien ou la suppression des bénéfices, vicariats et canonicats, sur le mode de nomination des titulaires ecclésiastiques, et d'arrêter le taux de leurs traitements ? De ce que les prêtres étaient investis de fonctions publiques, ne s'en suivait-il pas qu'elle pouvait les traiter comme des fonctionnaires quelconques ? Ce raisonnement n'est pas le nôtre, mais il fut celui de la majorité de la Constituante.

Aussi, dès le lendemain du vote de la loi qui avait mis à la charge de l'État le paiement des traitements ecclésiastiques, le 21 avril, la Chambre fut saisie d'un rapport sur la constitution du clergé. Il ne rentre pas dans l'objet de nos études d'en donner l'analyse, mais nous signalerons que le comité qui l'avait rédigé affichait bien haut son intention de se rapprocher « de l'esprit des premières institutions religieuses et des maximes de l'ancienne discipline ecclésiastique ». Selon lui, les abus provenaient de ce qu'on s'en était écarté, et, en y revenant, non seulement on n'empiéterait pas sur l'autorité de l'Église, mais on se conformerait à ses

enseignements, on agirait même dans son intérêt. Fort de cette conviction, le comité avait déployé un zèle supérieur, ainsi qu'il avait soin de le faire remarquer, à celui des conciles : et, en effet, diminution du nombre des évêchés, suppression des bénéfices et des chapitres, fixation de nouvelles limites pour les évêchés et les paroisses, élection des évêques et des curés par le même corps électoral que celui chargé de nommer les administrations départementales, enfin attribution aux évêques, curés et vicaires de traitements établis sur des bases tout autres que les anciennes, rien de tout cela ne l'avait arrêté. Relativement aux traitements, le rapport s'exprimait ainsi : « Les ministres de la religion exercent des fonctions infiniment importantes dans la société... Il ne leur reste aucun temps pour s'occuper de pourvoir à leur subsistance ; il faut donc que ce soit la nation qui la leur fournisse. Vous en avez contracté l'engagement solennel en son nom, et elle le remplira avec loyauté... Il y a ici deux excès dont votre sagesse saura vous garantir ; l'un est de trop donner, l'autre de ne pas donner assez... C'est entre ces deux écueils que nous nous sommes proposé de marcher. Assurer aux ministres de la religion, à chacun suivant son rang et l'importance ou l'étendue de ses fonctions, une subsistance abondante, mais modeste : c'est là le but que nous avons eu en vue ». En lisant le rapport du comité ecclésiastique, on reconnaît que ses membres n'avaient pas eu un instant la pensée que leurs propositions violassent le droit de l'Église, et que, pour la réformer, ils dussent préalablement s'entendre avec elle[1].

[1] L'attitude du comité s'explique en partie par ce fait que plusieurs de ses membres étaient des partisans convaincus des doctrines jansénistes. « Il s'était formé dans l'Assemblée une réunion d'hommes, de mœurs austères, d'une piété ardente, appartenant à une secte persécutée au temps des Arnaud et des Pascal et plus récemment par le zèle fougueux de l'archevêque de Paris, Christophe de Beaumont... La réunion janséniste composée de MM. Fréteau, Camus, Martineau et de

La discussion sur le plan de constitution civile du clergé ne s'ouvrit que le 29 mai, et, dans cette séance, l'archevêque d'Aix, M. de Boisgelin, avertit les députés de la gravité de l'usurpation que l'on cherchait à leur faire commettre. « Si vous voulez, leur dit-il, rappeler l'ancienne discipline, il faut en reconnaître les principes ; et le premier principe est celui même de l'autorité de l'Église, à laquelle il appartient d'établir les règles que les évêques, les pasteurs et les fidèles doivent suivre dans l'ordre de la religion. » Puis, il invoque l'histoire ecclésiastique pour établir que la puissance civile n'a pas plus qualité pour détruire des évêchés et des métropoles que pour en créer, qu'elle est également incompétente pour réunir et supprimer des paroisses et qu'il appartient aux seuls évêques de prononcer en pareil cas. « Ce sont les formes, ce sont les pouvoirs de la puissance ecclésiastique qu'on vous propose de détruire par les suppressions et les unions des évêchés, des métropoles et des cures. Ce sont les objets mêmes de la discipline ecclésiastique et les intentions de l'Église sur lesquelles on veut étendre l'exercice de votre puissance, quand on vous propose de supprimer de votre seule autorité les églises cathédrales et leurs chapitres. » En examinant la suppression projetée des bénéfices, l'orateur reconnaît qu'il peut y avoir convenance et utilité à faire disparaître ceux qui ne sont pas une occasion de devoirs envers les fidèles; mais, s'empresse-t-il d'ajouter, « il n'est pas possible d'effectuer ces suppressions par la seule ordonnance de l'autorité civile, et nous pensons que la puissance ecclésiastique, instruite de vos vues, doit faire tout ce qui peut dépendre d'elle pour les concilier avec l'utilité de l'Église et le maintien de la religion. » Il condamne non moins nettement la prétention de confier l'élection des évêques au corps

plusieurs autres, auxquels se joignit l'avocat Treilhard, ardent adversaire de la cour de Rome et des prétentions ultramontaines, prépara pour le clergé un nouveau plan d'organisation... Le comité ecclésiastique, après avoir discuté les bases de son plan dans un grand nombre de réunions particulières, choisit pour organe M. Martineau, janséniste austère et éclairé (Lameth, *Hist. de l'Ass. Const.*, II, 363, 364, 369).

électoral qui est appelé à nommer les membres des assemblées départementales ; il fait observer que ce corps électoral représente les citoyens dans l'ordre purement civil, qu'il peut contenir un plus ou moins grand nombre de non-catholiques et qu'il est inique de le charger de l'élection des curés, alors que « la nomination aux cures a formé dans tous les temps une des charges principales de l'épiscopat. Pouvons-nous, ajoute-t-il, abandonner tous les droits de la puissance ecclésiastique ? Pouvons-nous renoncer, sans aucune intervention de l'Église, aux lois établies par les conciles ? Pouvons-nous concourir à vos décrets, sans employer les formes qui peuvent en rendre l'exécution régulière ? Nous voulons remplir, autant qu'il est en notre pouvoir, le vœu de l'Assemblée Nationale pour la réformation des abus. Nous vous proposons de consulter l'Église gallicane dans un concile national. C'est là que peuvent se réunir ceux qui doivent veiller au dépôt de la foi et maintenir ou rétablir la discipline de l'Église gallicane... Nous supplions, avec les plus respectueuses instances, le roi et les représentants de la nation de vouloir bien permettre la convocation d'un concile national, pour travailler efficacement à la réformation des abus qui se sont glissés dans le clergé et aviser aux moyens de concilier l'intérêt de la religion et le bien spirituel des peuples avec les intérêts civils et politiques de la nation. » En terminant, l'archevêque d'Aix proteste formellement contre la plupart des dispositions contenues dans le projet de décret, comme tendant « à détruire les rapports de l'Église gallicane avec le Saint-Siège, à dénaturer le gouvernement de l'Église, à détruire sa hiérarchie et à porter atteinte aux droits essentiels de ses pasteurs ».

Le discours de M. de Boisgelin, d'ailleurs conciliant et modéré, aurait dû décider la Constituante à ne pas poursuivre la téméraire entreprise d'imposer au clergé de nouvelles institutions. En effet, il annonçait clairement la ferme résolution de l'épiscopat français de ne pas accepter ces institutions, et dès lors, il était facile de prévoir que des

luttes religieuses ne tarderaient pas à éclater dans le royaume, qu'un schisme peut-être s'y produirait. Mais l'Assemblée, dominée par son désir d'annihiler toute résistance politique de la part du clergé, voulant en outre anéantir la solide hiérarchie qui lui conservait une réelle puissance, quoiqu'il eût cessé d'être le premier ordre de l'État, était incapable de réflexion et encore moins d'un recul. Elle ne ménagea donc pas son approbation à Treilhard quand, en répondant à l'archevêque d'Aix, il affirma que l'Église n'avait pas le droit de se plaindre, puisqu'elle pourrait, après comme avant la loi en discussion, s'occuper de sa mission, qui est le salut des fidèles, et que, d'un autre côté, les réformes projetées n'empiétaient pas sur son domaine, lequel est uniquement spirituel. « Toute question qui n'intéresse pas directement, immédiatement la foi et la doctrine est nécessairement soumise à l'autorité temporelle, et c'est à elle seule qu'il appartient de la décider. S'agit-il d'ordonner un prêtre ? L'Église seule peut avoir ce droit. S'agit-il d'administrer un sacrement ? Le magistrat temporel n'en a pas le droit. Mais s'agit-il de proscrire un établissement particulier, un ordre religieux ou tout autre ? Le souverain a le droit de déclarer qu'il ne veut pas de cet établissement. S'agit-il de disposer des biens qui y sont attachés ? Le souverain a le pouvoir de le faire. S'agit-il d'ordonner une circonscription plus convenable pour les évêchés et les cures ? Cela est encore du ressort du souverain. S'agit-il de régler le mode de pourvoir aux bénéfices ? C'est également à lui qu'il appartient de le faire. Pourquoi ? Parce que dans tous ces objets rien n'intéresse la doctrine et la foi... Comment pourrait-on prétendre que, dans le moment d'une régénération universelle, la nation ne peut pas statuer sur des objets qui, n'étant point de dogme et de foi, ne tiennent qu'à la police et à la discipline ?... L'Église, n'en doutons pas, l'Église qui ne doit jamais consulter et qui finit toujours par ne consulter que le plus grand intérêt de la religion, s'empressera d'ordonner les prêtres, d'instituer les évêques et les

curés partout où leur institution sera requise. Voilà l'exercice de la juridiction toute spirituelle qu'elle tient de Jésus-Christ... Vos décrets, loin de porter atteinte à la religion, la ramèneront à sa pureté primitive. Vous serez alors les chrétiens de l'Évangile ; vous serez chrétiens comme l'étaient les apôtres et leurs premiers disciples. »

Ainsi les partisans de la loi ne cachaient pas qu'un de de leurs buts était de réformer l'Église : cet aveu était imprudent, car il aurait pu amener les députés à se demander s'ils avaient été nommés pour exercer les attributions jusqu'alors dévolues aux membres d'un concile. Mais ils se considéraient comme investis par la nation d'un mandat sans limites ; ils fermèrent donc rapidement la discussion générale et, malgré les protestations des défenseurs du clergé, ils votèrent successivement tous les articles du projet de loi. La délibération, constamment interrompue et reprise, se termina le 21 juin, mais le projet fut renvoyé au comité pour des modifications de rédaction, de sorte que le décret sur la constitution civile du clergé ne fut définitivement adopté que le 12 juillet.

En vertu du titre Ier, il ne devait plus y avoir en France que quatre-vingt-trois diocèses, un par département ; il devait être procédé à une nouvelle circonscription des paroisses, de manière à en diminuer le nombre ; en outre, les canonicats, prébendes, chapitres, abbayes et prieurés de l'un ou l'autre sexe, et tous les bénéfices ecclésiastiques étaient immédiatement supprimés. Le titre II réglait le mode d'élection des évêques et des curés et les conditions d'éligibilité à remplir par les candidats aux fonctions d'évêque et de curé.[1] Le titre III était consacré aux traitements des ministres du culte : à l'évêque de Paris, 50.000 livres (la dignité d'archevèque était en effet abolie) ; aux évêques siégeant dans les villes de plus de 50.000 âmes, 20.000 livres ; aux autres

[1] Deux articles de ce titre exigeaient que les évêques et les curés prêtassent le serment solennel d'être fidèles à la nation, à la loi et au roi, et de maintenir de tout leur pouvoir la constitution, serment qui alors était exigé de tous les fonctionnaires publics.

évêques, 12.000 livres ; aux curés de Paris, 6.000 livres : aux autres curés, suivant l'importance de la population de la ville ou du village où ils exerçaient leur ministère, de 4.000 à 1.200 livres ; aux vicaires, d'après la même règle, de 2.400 à 700 livres[1]. Mais ces traitements n'étaient ainsi fixés que pour les ecclésiastiques qui seraient à l'avenir pourvus d'emplois, et ceux applicables aux titulaires actuels devraient résulter d'une loi spéciale. Enfin le titre IV et dernier faisait aux évêques, curés et vicaires une obligation de la résidence, et prononçait contre ceux qui ne s'y soumettraient pas la privation de traitement et la déchéance de leurs emplois. Les députés ne cherchèrent pas à connaître exactement ce que devait coûter à l'État la nouvelle organisation du culte catholique ; ni dans le rapport, ni dans la discussion, aucun renseignement ne leur fut fourni à ce sujet. Il leur suffit de savoir d'une façon générale que la diminution du nombre des évêchés et des paroisses, la réduction des émoluments de l'épiscopat et la suppression des abbayes, canonicats et bénéfices, laisseraient au Trésor public, tous frais payés, un excédant plus ou moins considérable.

Aussitôt après le vote de cette loi, l'Assemblée se mit à discuter celle destinée à déterminer les traitements du clergé en exercice. Elle contient quarante articles et les derniers ne furent adoptés que le 24 juillet. Afin de ménager la transition et de tenir compte des situations acquises, elle fixe des traitements plus élevés que ceux réglés par la loi du 12 juillet et accorde, sous forme de pensions, des indemnités aux évêques, curés, chanoines, abbés, qui allaient se trouver privés de leurs emplois, revenus et bénéfices. Rœderer, de Boufflers, Thouret, Dupont de Nemours, Clermont-Tonnerre et plusieurs autres orateurs auraient voulu qu'on imposât aux titulaires des réductions encore moins importantes que celles résultant du projet de décret. Mais Treilhard

[1] Il était stipulé que, moyennant ces allocations, le clergé ne toucherait plus aucun casuel. Un des vœux exprimés dans les cahiers de 1789 se trouvait ainsi réalisé.

14

expliqua que les biens du clergé dont la nation s'était emparée ne rapportaient pas assez pour qu'on pût sans imprudence augmenter les chiffres inscrits dans le projet : que le relèvement dont profitaient les traitements d'un très grand nombre de curés de campagne et de vicaires occasionnerait une dépense plus forte qu'autrefois ; que les pensions promises aux religieux et religieuses absorberaient aussi une très grosse somme, que les dettes du clergé tombaient à la charge de l'État, et que, si l'Assemblée se montrait plus généreuse que son comité, il serait nécessaire de demander aux contribuables un supplément d'impositions. Quelques articles furent donc seuls modifiés, et l'Assemblée vota la loi du 24 juillet avec la persuasion qu'elle ne pouvait pas faire plus pour les membres du clergé. Il résultait même de la discussion que l'État ne trouverait un supplément de recettes dans les revenus des biens ecclésiastiques qu'au fur et à mesure des extinctions qui se produiraient annuellement. Une loi du 3 août complèta celle du 24 juillet. Puis une autre loi du 11 août spécifia les justifications à produire par les membres du clergé pour obtenir le paiement de leurs traitements et pensions, et elle chargea les directoires de département et de district de veiller à la rentrée des revenus de tous les biens ecclésiastiques.

CHAPITRE VI

1. Apaisement produit par les préparatifs de la fête de la Fédération (212). — Enthousiasme avec lequel elle se célèbre (213). — Les aristocrates croient à la possibilité d'une contre-révolution : les journaux révolutionnaires redoublent de violence (215). — Discours de Camus sur les abus en matière de pensions (217). — Rapports sur les pensions : ils évaluent beaucoup trop haut les sommes qu'elles coûtaient à l'État et posent de nouvelles règles (218). — Loi du 3 août 1790 sur les pensions (220). — Ses mérites et ses défauts : ses injustes rigueurs à l'encontre des anciens pensionnaires (223). — L'Assemblée refuse de délibérer sur un mémoire que lui adresse Necker à l'occasion de cette loi (224). — Loi du 6 août abolissant le droit d'aubaine (225). — Loi rendue le même jour pour exempter des ventes les forêts domaniales (226). — Loi du 13 août supprimant les apanages (227). — Décrets divers portant réduction de dépenses (229). — Mémoire de Necker, en date du 21 juillet, donnant le compte des recettes et dépenses du 1er mai 1789 au 1er mai 1790 ; il en ressort un déficit de 163 millions sur les recettes normales par rapport aux dépenses ordinaires. La Constituante ne discute pas ce mémoire (231). — Dans un mémoire du 25 juillet, Necker avoue que l'année 1790 se soldera en déficit : il demande la création d'impôts et insiste pour que l'aliénation des biens nationaux ne serve pas à combler le déficit (233). — Nouveau prêt de 40 millions demandé le 8 août à la Caisse d'Escompte (234). — Mémoires du contrôleur général Lambert, en date des 10 et 18 août, sur le non-paiement des impôts. Une loi du 12 septembre prend des mesures insuffisantes pour en assurer le recouvrement (235). — Loi du 12 septembre sur le paiement des impôts en assignats (237). — Trois prêts d'ensemble

40 millions, demandés en septembre à la Caisse d'Escompte (237). — Mesures prises pour hâter la vente des biens nationaux; lettres du roi des 18 et 27 août sur les domaines dont il se réserve la jouissance (238). — II. Rapport de La Rochefoucauld en date du 18 août sur les bases du nouveau système d'impositions (239). — L'Assemblée veut alléger les charges annuelles de l'État, en éteignant une partie de la dette (241). — Rapport de Montesquiou, en date du 27 août, sur la dette publique : il évalue la dette constituée à 2.339 millions, la dette exigible à 1.340 millions, et la dette à terme à 563 millions (241). — Le service des intérêts et de l'amortissement exigerait 268 millions par an et les contribuables seraient accablés : d'où nécessité d'aliéner des biens nationaux, en vue de permettre le remboursement de la dette exigible et de la dette à terme (245). — Mémoire de Necker montrant les dangers d'une émission de 1.900 millions d'assignats (246). — Motifs qui poussent Mirabeau à soutenir le projet du comité des finances ; les troubles survenus au mois d'août, dans l'armée et en province, lui prouvent la nécessité d'un changement de ministère (247). — Son discours du 27 août en faveur des assignats (249). — Continuation de la discussion le 28 août (251). — Manifestation populaire du 2 sep-septembre. Démission de Necker. Il quitte la France au milieu de l'indifférence générale (252). — L'Assemblée décide, le 7 septembre, de rembourser les offices de judicature et les offices ministériels, évalués à 460 millions (255). — Discours de Malouet, Talleyrand, Démeunier, Dupont de Nemours, Maury contre le projet d'émission des assignats (257). — Brochures de Dupont de Nemours, de Condorcet et de Lavoisier dans le même sens (261). — Mémoire de Necker contre le plan de liquidation de la dette publique (263). — Opposition presque générale des places de commerce (264). — Discours d'Anson, de Montesquiou, de Mirabeau et de Barnave en faveur de la création des assignats (264). — La discussion est close après avoir occupé douze séances. La loi du 29 septembre autorise une nouvelle émission de 800 millions d'assignats et décide que leur circulation ne pourra pas dépasser 1.200 millions (268). — Appréciations de cette loi (270).

I

S'il est, dans l'histoire de la Révolution, une époque où les Français semblent avoir oublié leurs divisions et adhéré au nouvel ordre de choses, où les ressentiments des uns, les craintes des autres se soient apaisés, c'est au moment des fêtes de la Fédération. On avait choisi le Champ de Mars comme l'emplacement le plus convenable pour recevoir l'immense multitude qui assisterait à cette cérémonie patriotique, et 8 à 10.000 ouvriers des ateliers de charité avaient été

chargés de le niveler, d'y construire une estrade, de l'entourer d'un terre-plein. Mais ces hommes étaient des paresseux, ils travaillaient mal, et bientôt le bruit se répandit que les préparatifs ne seraient pas terminés pour le jour indiqué. « Aussitôt les districts se mirent tous en mouvement. Ils envoyaient, chaque jour, de nombreux détachements armés de pelles et de pioches. Ce zèle, devenant épidémique, gagna les citoyens de tout état, de tout âge et de tout sexe et les entraîna au Champ de Mars... Ici c'était un chartreux piochant sans lever la tête, tandis que la brouette traînée par une harangère était remplie de terre par les filles de la rue Saint-Honoré; là c'était un académicien attelé avec un capucin au même haquet, poussé par un chevalier de Saint-Louis. Plus loin, on voyait des ouvriers des villages voisins, ayant à leur tête leur maire en écharpe et leur curé, arriver et se mettre tous à l'ouvrage avec la même ardeur. Des barriques de vin qu'on distribuait gratis aux travailleurs, étaient promenées sur des brouettes dans l'intérieur de l'enceinte; des boutiques portatives en garnissaient les dehors et offraient des rafraîchissements plus délicats aux ouvriers de bonne compagnie et aux curieux dont la foule était innombrable [1]. » Cédant à l'engouement général, des hommes et des femmes appartenant aux plus nobles familles vinrent se joindre aux travailleurs. « On évaluait leur nombre à plus de 250.000 ; et cependant, parmi tant d'individus de classes, de mœurs et d'habitudes si différentes, il ne s'éleva ni le moindre trouble, ni même l'apparence d'une querelle... Il serait aussi impossible à ceux qui n'ont pas vu ces jours sans exemple de s'en faire une idée, qu'à ceux qui en ont été les témoins d'en retracer le tableau [2]. »

Lors de l'arrivée des fédérés de province, la population parisienne les accueillit avec le plus louable empressement; c'était à qui les logerait et les hébergerait gratuitement. Le

[1] Bertrand de Molleville, *Hist. de la Rév.*, III, 221.

[2] Lameth, *Hist. de l'Ass. Const.*, II, 452.

11 juillet, le roi et la reine passèrent en revue plusieurs divisions de la garde nationale. Le 12, les fédérés de la Touraine et de la Bretagne furent reçus par Louis XVI au château des Tuileries, et, le lendemain, Lafayette lui ayant présenté les chefs des députations de toutes les gardes nationales du royaume, il répondit à la harangue un peu froide du général par un discours touchant, dans lequel il exprima le vœu de voir bientôt s'éteindre les dissensions civiles et affirma n'avoir en vue que la gloire, la liberté et la prospérité de la France. Le 14 juillet, la cérémonie du Champ de Mars s'accomplit avec beaucoup de pompe et dans un ordre parfait. L'évêque d'Autun, Talleyrand, célébra la messe sur l'autel de la patrie et présida à la bénédiction des drapeaux; puis, les fédérés jurèrent « de protéger la sûreté des personnes et des propriétés, la circulation des grains et la perception des contributions publiques; » les députés jurèrent d'être fidèles à la nation, à la loi et au roi, et de maintenir la constitution; enfin, Louis XVI prêta le serment de la faire respecter et de faire exécuter les lois. Aussitôt la reine, prenant le dauphin dans ses bras, le montra au peuple comme pour l'associer à l'acte de son père; la foule des spectateurs, évaluée à plus de 300.000 personnes, poussa des cris frénétiques de : « Vive le roi! »: les canons des Invalides et de l'École militaire mêlèrent leurs voix à ces acclamations; les bannières de toutes les députations s'agitèrent, et, après avoir entendu un *Te Deum*, Louis XVI regagna son palais au milieu des vivats. Les fêtes se prolongèrent ensuite pendant plusieurs jours, et quand partirent les fédérés, vivement impressionnés par tout ce qu'ils avaient vu et entendu, ils ressentaient la plupart plus de respect et d'affection pour le roi qu'ils n'en éprouvaient auparavant. « La Fédération, lisons-nous dans une lettre de Mallet du Pan, datée du 21 juillet, a produit un bien inattendu et certain. En général, elle a été très royaliste. Les démonstrations pour le roi, la reine et leur famille ont été vraiment enthousiastes. » Un diplomate avait de même écrit, au lendemain de l'événement dont il rendait compte à sa cour:

« Dans cette fête, en mémoire d'un jour où l'on s'est révolté contre le roi, le peuple, les députations, l'Assemblée Nationale, tous se sont montrés enivrés d'amour pour lui. On l'a applaudi, ainsi que la reine, avec un transport dont il est impossible de se faire une idée. » Non sans justesse, cet ambassadeur ajoutait, il est vrai : « Les mêmes hommes qui crient aujourd'hui : « Vive le roi ! » se feraient tuer demain pour qu'il n'eût pas quelque prérogative. Ils aiment un roi bien plus comme un spectacle, que comme partie intégrante d'une constitution [1]. »

Mais tout le monde ne jugea pas avec autant de sagacité les conséquences possibles de la Fédération. « Les aristocrates, comptant trop légèrement sur les marques d'attachement que les fédérés avaient données au roi, crurent la contre-révolution faite. Ils ne virent pas que ces témoignages flatteurs s'adressaient à la personne de Louis XVI et ne s'adressaient pas à l'ancien ordre de choses ; que tous les Français, en voulant un roi, voulaient la constitution...Ils assuraient que le roi reprendrait bientôt la plénitude de son autorité, que les princes émigrés entreraient en France à la tête d'une puissante armée, grossie de tous les mécontents de l'intérieur ; que l'Assemblée Nationale serait dissoute ; qu'on livrerait les factieux à la rigueur des lois [2]. » Les révolutionnaires eux-mêmes parurent s'inquiéter de la chaleur avec laquelle les délégués des gardes nationales de province avaient manifesté leur fidélité au roi, et, en vertu de leur tactique habituelle, ils se mirent à crier à la trahison : accusant dans leurs journaux Louis XVI de préparer la contre-révolution, d'accord avec la droite de la Constituante et avec l'étranger ; soutenant qu'un des ministres, M. de Saint-Priest, avait fait partie, au printemps précédent, de la conspiration de M. de Maillebois dont le but était d'amener l'invasion du royaume par une armée d'Espagnols, d'Italiens

[1] De Stael-Holstein, *Correspond. diplom.*, 166 ; lettre du 15 juillet.
[2] de Ferrières, *Mémoires*, II, 100.

et d'Allemands, l'injuriant et réclamant sa mise en accusation immédiate ; prétendant que M. de Bouillé, qui commandait dans l'Est, était sur le point de livrer aux Autrichiens toutes nos places frontières, et excitant les soldats contre leurs officiers ; poussant enfin le peuple à l'insurrection, s'il voulait se soustraire aux sanglantes représailles du despotisme [1]. Les violences de la presse atteignirent un tel degré que, le 31 juillet, Malouet les dénonça à l'Assemblée et sollicita des poursuites contre le journal de Camille Desmoulins et contre celui de Marat. Après avoir entendu la la lecture d'un article dans lequel ce dernier engageait les Parisiens à courir aux armes, à s'assurer de la personne du roi, de la reine et du dauphin, à jeter dans les fers les ministres et leurs commis, le maire, Lafayette et son état-major, à s'emparer des canons et à faire tomber 5 ou 600 têtes, elle enjoignit au procureur du roi près le Châtelet de poursuivre comme criminels de lèse-nation, tous auteurs, imprimeurs et colporteurs d'écrits excitant le peuple à l'effusion du sang et au renversement de la constitution. Mais sur les observations qui lui furent présentées, le 2 août, par Dubois de Crancé, Gaultier de Biauzat, Pétion, Alexandre de Lameth,

[1] Le coupable langage des chefs de l'émigration fournissait malheureusement aux démagogues le prétexte dont ils avaient besoin pour étayer leurs accusations. Le prince de Condé venait de lancer le manifeste suivant : « Depuis un an, j'ai quitté ma patrie ; je dois exposer aux yeux de l'Europe les motifs qui m'ont forcé d'en sortir. Le peuple français est égaré par des factieux, mais il ouvrira les yeux, ce peuple bon. Il relèvera de ses propres mains le trône de ses rois, ou je m'ensevelirai sous les ruines de la monarchie. La noblesse est une ; c'est la cause de tous les princes, de tous les gentilhommes que je défends ; ils se réuniront sous l'étendard glorieux que je déploierai à leur tête. Oui, j'irai, malgré l'horreur que doit naturellement inspirer à un descendant de Saint-Louis l'idée de tremper son épée dans le sang des Français, j'irai à la tête de la noblesse de toutes les nations et, suivi de tous les sujets fidèles à leur roi, j'irai tenter de délivrer ce monarque infortuné ». Cette sorte de nouvelle croisade, celle des nobles de tous pays, dont Condé menaçait la France, n'était que ridicule ; mais elle accrut dans les masses la haine de l'ancien régime et des privilégiés. En apprenant l'apparition du manifeste, Marie-Antoinette écrivit à Mercy : « L'extravagance de Turin est à son comble... Notre sûreté et peut-être notre vie en dépendent ».

elle craignit que son décret du 31 juillet ne portât atteinte à la liberté de la presse, elle admit que les libelles et journaux royalistes qui déversaient le mépris sur les députés de la majorité n'étaient pas moins coupables que les écrits révolutionnaires, et elle adopta un nouveau décret pour borner les poursuites au seul pamphlet de Marat. L'apaisement produit par la Fédération fut donc de courte durée. Les désordres recommencèrent, notamment à Lyon : des bandes d'ouvriers ayant attaqué l'arsenal, le 26 juillet, pour s'emparer des armes qu'il contenait, la garde nationale les repoussa, non sans qu'il y eut des deux côtés des morts et des blessés.

Un des objets dont s'occupait la Constituante, avant la fête du 14 juillet, était l'adoption d'une nouvelle législation sur les pensions. Elle continua à s'en occuper après cette date, et nous devons faire connaître à quel résultat aboutirent ses délibérations.

Le 2 juillet, Camus, président du comité des pensions, rendit compte à l'Assemblée du plan d'après lequel le comité avait dirigé son travail. Il a cherché, dit-il, à découvrir tous les abus et il a pu constater combien ils étaient grands. « Il n'est pas de fraudes qu'on n'ait employées, de cabales qu'on n'ait mises en mouvement, de ressorts qu'on n'ait fait agir pour spolier le Trésor public. La même personne réunissait sur sa tête une multitude de pensions à prendre sur différentes caisses et toujours ces grâces étaient accordées à ceux qui les méritaient le moins. De vieux militaires qui avaient versé leur sang pour la patrie restaient sans récompenses ; les intrigants et les courtisans obtenaient tout. » Après avoir indiqué que les pensions représentaient une dépense annuelle de 30 millions, et qu'en y ajoutant les grâces et gratifications on arrivait au chiffre total de 58 millions, il exposa que le comité était convaincu qu'un examen scrupuleux des motifs pour lesquels toutes ces faveurs avaient été accordées permettrait d'en réduire le montant à moins de 10 millions, mais qu'il serait néanmoins trop

rigoureux de priver de tout secours ceux qui jouissaient de pensions obtenues sans titres légitimes. Les propositions du comité étaient donc : 1° de supprimer les pensions existantes ; 2° d'abolir les gouvernements des provinces et des châteaux, fonctions inutiles qui n'étaient maintenues qu'à raison des traitements qui y étaient attachés ; 3° d'interdire la réversibilité des pensions au profit des descendants des titulaires ; 4° de fixer à 10 millions la somme à répartir entre les pensionnaires qui auraient rendu des services à l'État ; 5° de voter 4 millions pour les pensionnaires dont les pensions seraient reconnues de purs actes de faveur ; 6° d'édicter qu'à l'avenir il faudrait avoir servi la cause publique pour prétendre à l'obtention d'une pension ; 7° de soumettre les pensions à un maximum ; 8° de rendre publique toute allocation de pension. Le discours de Camus fut couvert d'applaudissements, et l'Assemblée ordonna l'impression et la distribution de trois rapports adoptés par le comité des pensions.

Le premier de ces rapports est l'œuvre de Camus. Il est très long et appuyé de nombreux tableaux. Il renferme tout un historique des règles qui avaient successivement régi la matière des pensions, et des réformes incomplètes qui avaient été réalisées par les édits de 1776, 1778, 1779, 1785 et 1787. Il s'étend avec complaisance sur les abus, en signale un grand nombre et montre la progression suivie constamment par le chiffre des pensions. Dans la troisième partie de son rapport, Camus dresse la liste de ce qu'il appelle les grâces pécuniaires servies par l'État. Il y comprend les pensions acquittées par le Trésor royal, lesquelles s'élèvent à 29.460.000 livres et se partagent entre 22.090 pensionnaires, ainsi que les pensions payées ailleurs qu'au Trésor : elles montent à 3.749.000 livres et sont imputables sur des fonds très divers, tels que ceux de la Maison du roi, de la Maison de la reine, des économats, du domaine de Versailles, des voitures de la Cour, de l'Opéra, de la maréchaussée de l'Ile-de-France, du Mont-de-Piété, de

l'École militaire, des bureaux de la Guerre, etc. D'après ses calculs, la dépense des pensions est donc de 33.200.000 livres. Mais il y ajoute : 1° les suppléments de traitements et gratifications attribués à certaines places, soit 6.654.000 livres ; 2° les traitements dépendant des ordres du Saint-Esprit, de Saint-Louis, du Mérite militaire, de Saint-Lazare et de Malte, soit 6.095.000 livres ; 3° les dons, aumônes et secours donnés à des hôpitaux, à des établissements de charité, aux orphelins militaires et aux réfugiés hollandais, soit 5.600.000 livres ; 4° les traitements des gouverneurs de provinces, de villes et de châteaux, soit 2.562.000 livres : 5° les primes et encouragements au commerce et à l'agriculture, soit 3.990.000 livres ; 6° les gratifications extraordinaires payables en meubles ou en argent, d'une valeur moyenne annuelle de 970.000 livres. Il est manifeste que ces différentes dépenses, qui représentent ensemble 25.871.000 livres, n'ont aucun rapport avec les pensions. Camus se croit pourtant fondé à les confondre avec le montant des pensions, et il en conclut que les grâces pécuniaires coûtent à l'État près de 59 millions par an. Cela ne lui suffit pas : il est tellement dominé par le parti pris d'établir la dilapidation des deniers publics qu'il dénonce encore, dans son rapport, comme rentrant dans la catégorie des grâces pécuniaires abusives, les remises arbitrairement accordées aux gens en faveur sur les retenues dont les pensions sont passibles, les abonnements très atténués consentis sur les vingtièmes aux princes du sang et aux grands personnages, les prêts faits par le Trésor royal et dont il n'exige pas le remboursement intégral, les échanges de domaines onéreux pour la couronne, les sommes allouées par le roi à des généraux, à des ambassadeurs, à des ministres en vue du paiement de leurs dettes, etc. Bref, à l'occasion des pensions, le rapport de Camus se livre à la critique la plus sévère de la gestion des finances royales. Plusieurs des détails qu'il donne avaient pour but évident de fournir un nouvel aliment aux haines populaires : tel celui

qui concerne la famille de Polignac, et qui indique que les différents membres de cette famille étaient parvenus à se faire payer comptant 2.500.000 livres et à se faire délivrer des pensions jusqu'à concurrence de 437.000 livres.

Le second rapport du comité des pensions avait eu pour rédacteur Palasne de Champeaux. Il pose les règles nouvelles à introduire dans la législation et les commente avec précision. Il signale très exactement en ces termes la cause principale des abus dont se plaignait le rapport de Camus : « Dans l'ancien état des choses, tout était arbitraire. Il n'y avait aucune somme fixe pour les pensions, aucune quotité déterminée soit pour le temps, la nature ou l'espèce des services, soit pour le grade ou la qualité de celui auquel une pension était concédée. » La loi projetée devra donc tout prévoir et bannir tout arbritraire. Quant au troisième rapport du comité, il était relatif aux mesures à prendre à l'égard des pensions existantes.

Au nom du comité militaire, le baron de Wimpffen avait, en même temps, déposé un rapport sur une nouvelle réglementation des pensions de l'armée. On y lit qu'avant 1789 elles coûtaient : celles des officiers inférieurs, 6.162.000 livres ; celles des maréchaux de France, lieutenants-généraux et maréchaux de camp, 9.771.000 livres ; la dépense des invalides et les demi-soldes des sous-officiers et soldats coûtaient, en outre, 5 millions. D'après Wimpffen, il convenait d'effectuer 995.000 livres d'économies sur les premières, et 6.058.000 livres sur les secondes, soit une réduction totale de 7.053.000 livres. Le montant des pensions militaires ne devait donc plus être que de 8.900.000 livres. Quant à celui des demi-soldes, d'après le comité militaire, il n'y avait pas lieu de le modifier.

La discussion s'ouvrit le 10 juillet, et elle se termina promptement, tout le monde, suivant la remarque du député Martineau, étant d'accord sur les principes qui servaient de base au projet de loi. Toutefois, des remaniements de rédaction en retardèrent jusqu'au 3 août l'adoption définitive. Le

préambule de la loi pose ces trois principes :« Chez un peuple libre, servir l'État est un devoir que tout citoyen est tenu de remplir ; il ne peut prétendre de récompense qu'autant que la durée, l'éminence et la nature de ses services lui donnent des droits à la reconnaissance de la nation ; s'il est juste que, dans l'âge des infirmités, la patrie vienne au secours de celui qui lui a consacré ses talents et ses forces, lorsque la fortune lui permet de se contenter de grâces honorifiques, elles doivent lui tenir lieu de toute récompense. » D'après le titre I, les seuls services qu'il convient de récompenser sont ceux qui intéressent la société entière ; cette disposition avait pour but d'interdir la concession des pensions au profit du personnel de la cour, qui jusqu'alors avait été de beaucoup le plus favorisé, et un article spécifiait effectivement que les personnes attachées au service particulier du roi et à sa maison ne pourraient être récompensées que par la liste civile. Les récompenses pécuniaires sont de deux sortes : les pensions et les gratifications, les premières étant destinées au soutien des citoyens qui les auront méritées, les secondes au paiement des pertes souffertes, des sacrifices faits à l'utilité publique. Aucune pension ne sera accordée avec clause de réversibilité ; mais une veuve dénuée de ressources pourra obtenir une pension alimentaire, les enfants sans fortune être élevés aux frais de la nation. Nul ne pourra recevoir plusieurs pensions, ni cumuler une pension et un traitement. Aucun citoyen, hors le cas de blessures reçues ou d'infirmités contractées dans l'exercice de fonctions publiques, ne pourra obtenir de pension, s'il ne compte trente ans de service effectifs et cinquante ans d'âge. La pension accordée après trente ans de service sera du quart du dernier traitement d'activité, pourvu qu'on le touche depuis trois ans. Les années de service en sus de trois ans en accroîtront le taux, sans qu'elle puisse jamais dépasser le traitement d'activité, ni être supérieure à 10.000 livres. Le fond annuel des pensions et gratifications est fixé à 12 millions, soit 10 millions pour les pensions et 2 millions pour

les gratifications. A chaque session du Corps Législatif, le roi lui communique la liste des pensions et gratifications à accorder, ainsi que celle des extinctions survenues dans l'année précédente. Le législateur approuve la liste des nouvelles pensions et gratifications à concéder, et elles sont seules payables par le Trésor public. Les gratifications ne sont accordées que pour une fois, mais le roi peut, dans le cas d'urgence, en allouer à titre provisoire, et elles sont ensuite maintenues ou rapportées par le Corps Législatif. L'état des pensions arrêté par l'Assemblée Nationale sera rendu public. — Le titre II s'occupe des pensions militaires et de celles des artistes, savants et gens de lettres. Dans l'armée on peut en recevoir une après trente ans de service, dans la marine après vingt cinq ans ; les années de campagnes, d'embarquement ou de garnison hors d'Europe compteront double ; la pension est réglée d'après le grade dont on est titulaire depuis deux ans, ou dans lequel on a reçu une blessure vous mettant hors d'état de continuer à servir. Les artistes, savants, gens de lettres et «ceux qui auront fait une grande découverte propre à soulager l'humanité, à éclairer les hommes ou à perfectionner les arts utiles », pourront obtenir soit des gratifications, soit des pensions de 3.000, de 6.000 ou de 10.000 livres. — Enfin, le titre III prononce la suppression de toutes les pensions, gratifications et grâces pécuniaires accordées avant le 1er janvier 1790 ; il ordonne qu'il soit procédé à une nouvelle création des pensions existantes, trace les règles d'après lesquelles elles seront calculées et concédées, et charge de cette opération le comité des pensions qui sollicitera ensuite un décret approbatif. A titre provisoire, il autorise le paiement des arrérages de l'année courante jusqu'à concurrence de 600 livres seulement et accorde une somme de 2 millions « pour subvenir aux besoins pressants des personnes qui, se trouvant privées des pensions qu'elles avaient précédemment obtenues, n'auraient pas de titres suffisants pour en obtenir de nouvelles. »

Cette loi du 3 août 1790 contient, on le voit, deux ordres de dispositions distinctes. En ce qui concerne l'avenir, elle sanctionne des principes dont plusieurs sont encore en vigueur. Elle constituait donc un progrès sur la législation antérieure. Toutefois, on remarquera qu'à l'inverse des lois modernes elle n'ouvrait ni aux fonctionnaires civils, ni aux militaires, de droit à pension ; elle ne leur reconnaissait qu'une aptitude à être pensionnés, quand ils rempliraient les conditions voulues. Elle conservait aux pensions le caractère de libéralité gouvernementale qu'elles avaient eu jusqu'alors, et admettait que le Trésor n'y ferait face que dans la limite de ses ressources. C'est pour cela qu'elle s'était crue en droit de limiter la somme à distribuer annuellement entre les pensionnaires de l'État et de décider qu'une fois cette somme répartie entre eux, ceux qui n'auraient rien touché devraient attendre que, par suite des extinctions survenues parmi les pensionnaires, le Trésor public pût leur payer à leur tour des arrérages. D'un autre côté, au lieu de traiter également tous les agents de l'État, elle n'ouvrait la perspective d'obtenir une pension qu'à l'employé ou au militaire qui, en cessant son service, serait dépourvu de moyens d'existence. Elle faisait donc de la fortune personnelle du postulant un élément d'appréciation de nature à influer sur la concession de la pension, appréciation très délicate à faire. Enfin, elle empiétait sur les attributions légitimes du pouvoir exécutif, en confiant au législateur la concession des pensions, et elle le chargeait ainsi d'une besogne pour laquelle il n'est pas fait.

Mais ces critiques ne sont rien en comparaison de celles que mérite la loi du 3 août, relativement à l'abolition et à la reconstitution des pensions existantes. Certes, quelques-unes étaient trop élevées, d'autres appartenaient à des personnes qui ne les avaient pas gagnées. Néanmoins, l'immense majorité des pensionnaires se composait de militaires, de marins, de magistrats, de fonctionnaires ayant longtemps et fidèlement servi l'État et ne jouissant que de médiocres pensions.

Or, en ordonnant une liquidation nouvelle de leurs titres, en la confiant au comité des finances, la loi eut pour résultat de les priver de leurs retraites. Le comité succomba, en effet, sous sa tâche. Ayant à examiner plus de 30.000 dossiers, il ne parvint pas à s'acquitter de cet immense dépouillement et, comme nous aurons plus tard l'occasion de le montrer, beaucoup d'anciens titulaires de brevets de pensions en virent le paiement indéfiniment suspendu. Le chiffre de 10 millions auquel elle avait limité le crédit des pensions était d'ailleurs d'une insuffisance notoire. Il ne reposait sur aucune donnée sérieuse, il n'était justifié par aucun travail préparatoire et n'avait été adopté que dans un but de popularité, afin d'opposer la sage parcimonie de l'Assemblée Nationale à la prodigalité de l'ancien régime. Or, en admettant que sur les 33 millions qui avaient été jusqu'alors payés aux pensionnaires 6 à 7 millions pussent être supprimés, il restait 26 à 27 millions dont jouissaient des militaires et des civils ayant légitimement gagné leurs retraites. Décider que dorénavant ils ne toucheraient plus que 10 millions, c'était donc les traiter avec une rigueur excessive, c'était en réduire un grand nombre à la misère. Un député, le marquis d'Ambly, en avait eu le sentiment et, à la séance du 10 juillet, il s'était écrié : « Je suis obligé de vous le dire, pour une nation comme la nôtre, 10 millions ne sont pas assez pour les pensionnaires de l'État. » A la séance du 16 juillet, le marquis d'Estourmel avait renouvelé la même observation. Mais ils n'avaient pas été écoutés, et il était certain qu'avec la somme votée par le législateur on laisserait en souffrance une foule de situations dignes pourtant d'intérêt.

Une partie des reproches dont était susceptible la loi sur les pensions n'échappa pas à la clairvoyance de Necker, et, le 17 août, il adressa à la Constituante un mémoire, afin de lui signaler les vices de son décret. Dans cette pièce, il se plaignait surtout de ce qu'elle laissait « le roi trop à l'écart dans la distribution des récompenses », de ce qu'elle allait

jeter le trouble dans l'existence de milliers de pensionnaires et de ce qu'en chargeant un de ses comités de la concession des pensions « un très petit nombre de personnes deviendraient le centre de toutes les sollicitations et les dispensateurs véritables de la plupart des grâces ». La lecture du mémoire ministériel eut le don d'exaspérer les députés. A peine fut-elle terminée, que beaucoup de voix demandèrent à passer à l'ordre du jour, et un député s'écria : « Rien n'oblige à entendre les insolences ministérielles ! » Toutefois, d'autres membres réclamèrent le renvoi du mémoire au comité des finances, et Dupont de Nemours qui présidait déclara, après avoir mis la question aux voix, que le renvoi était prononcé. Les plus vives protestations éclatèrent aussitôt, et tout le côté gauche accusa le président de mal interpréter le vote. Une discussion très animée eut lieu, et, malgré ses efforts pour maintenir le résultat qu'il avait proclamé, le président fut obligé de recommencer l'épreuve. Cette fois, elle ne fut pas douteuse, le renvoi au comité fut rejeté, et l'ordre du jour réunit une forte majorité. Necker n'avait jamais encore éprouvé un échec aussi significatif.

Cet échec eut pour causes le discrédit dans lequel était tombé le ministre des Finances, et la persuasion où était la Constituante que sa réforme des pensions lui faisait à elle-même le plus grand honneur. Aussi, fière d'avoir mis fin à des abus contre lesquels protestait l'opinion publique, heureuse d'avoir réalisé 20 millions au moins d'économies dans la dépense annuelle des pensions, elle poursuivit son œuvre financière. Le 6 août, elle entendit un rapport de Barrère sur l'abolition du droit d'aubaine, droit en vertu duquel le fisc s'appropriait la succession de l'étranger qui venait à décéder dans le royaume. « Voici, disait le rapporteur, les principes en cette matière. Tout étranger peut librement, dans le royaume, vendre, échanger et passer toutes sortes de contrats que le droit des gens autorise. Il peut donner et recevoir entre vifs, mais il ne peut recevoir ni donner par

testament, ni pour cause de mort. Il vit libre, mais il meurt serf : telle est la maxime atroce que les représentants d'un peuple libre doivent s'empresser d'effacer de ses lois. La France doit ouvrir aujourd'hui son sein à tous les peuples de la terre... Le droit d'aubaine produit annuellement environ 40.000 livres ; faut-il courir après ce mince produit, alors que la vente des biens nationaux peut donner à la France parmi les étrangers des acquéreurs opulents qui animeront notre industrie, notre agriculture, notre commerce et qui finiront par adopter la France comme leur patrie ! Mais que pouvez-vous attendre de l'étranger tant qu'il lira dans vos lois cette menace barbare de voir à sa mort enlever ses richesses, ses propriétés à sa postérité ? » Ces considérations déterminèrent les députés à abolir immédiatement et à l'unanimité le droit d'aubaine. Abolition, il est vrai, à peu près théorique, car si le rendement du droit d'aubaine n'était que d'une quarantaine de mille livres par an, c'est parce que des traités passés avec la plupart des puissances étrangères l'avaient déjà supprimé en ce qui concernait leurs nationaux. Ainsi, en vertu du pacte de famille, les Espagnols en étaient affranchis ; des traités y avaient également soustrait les Autrichiens, les Anglais et les Suédois, et toute une série de lettres-patentes intervenues de 1774 à 1786 à la suite de conventions internationales avait étendu la même exemption aux habitants de la république de Venise, des royaumes de Pologne et du Portugal et de plusieurs États de l'Allemagne, tels que l'électorat de Saxe, les duchés de Wurtemberg, de Saxe-Cobourg, de Saxe-Gotha, de Nassau, de Mecklembourg-Schwerin et Strelitz, etc. La Constituante ne fit donc que compléter l'œuvre de la monarchie.

A la même séance du 6 août, Barrère lut un second rapport sur les bois et forêts de l'État. Ce rapport rappelle que les lois sur l'aliénation des biens nationaux les ont provisoirement exceptés de l'aliénation. Mais le moment est venu de prendre un parti définitif. Or, l'intérêt général exige que

l'État conserve la propriété des grands massifs forestiers. « Ils ne peuvent appartenir qu'à la nation, parce qu'elle seule étant immortelle les améliorera, repeuplera et vivifiera par des aménagements bien entendus, en augmentera les revenus, empêchera l'accaparement des bois, conservera les futaies et assurera ainsi à tous les habitants du royaume une plus grande abondance de cette matière de premier besoin. » Les forêts, d'ailleurs, représentent une si grande valeur que des sociétés de spéculateurs pourraient seules les acquérir. « Voyez-vous l'intérêt personnel armé d'une hache abattant vos forêts, moissonnant en un instant des siècles de végétation et ruinant, par les spéculations d'un jour, toutes les espérances de la postérité ? » Sans doute beaucoup de forêts ont été mal exploitées ; on n'y a pas pratiqué des repeuplements convenables ; la bruyère y a remplacé en maints endroits la futaie, et des droits d'usage abusifs diminuent leurs produits. Tous ces faits servent d'arguments à ceux qui réclament la mise en vente des forêts et qui soutiennent que la gestion de l'État est fatalement aussi imprévoyante qu'onéreuse. Mais rien n'empêchera d'organiser une nouvelle administration forestière, qui saura mettre les bois domaniaux en valeur et en tirer un meilleur parti que par le passé. Les conclusions du rapport étaient donc de continuer à interdire l'aliénation des forêts nationales et de n'autoriser que celle des bois de peu d'étendue. Un seul député, Martineau, soutint la thèse opposée, par le motif que les bois des particuliers étaient mieux tenus que ceux de l'État et que les frais d'une régie absorberaient toujours une notable partie du rendement brut des forêts domaniales. On protesta de toutes parts contre son opinion, et on vota une loi réservant à l'État la possession de ses forêts et ne lui permettant de vendre que les bois isolés d'une étendue de moins de cent arpents[1].

[1] L'administration forestière fut organisée par une loi du 15 septembre 1791, qui détermina le mode de nomination, les traitements et les fonctions des gardes, inspecteurs, conservateurs et administrateurs des forêts.

Quelques jours plus tard, le 13 août, il fut décrété qu'il ne serait plus concédé d'apanages réels et que ceux existants étaient révoqués. Trois princes en possédaient : le duc d'Orléans, Monsieur et le comte d'Artois. Celui du duc d'Orléans était de beaucoup le plus considérable. Il comprenait 167.000 arpents de forêts, d'un produit moyen annuel de 2.113.000 livres; des fermes, rentes foncières et redevances pour 1.555.000 livres; des droits d'aides, contrôle, insinuation et autres pour 1.979.000 livres; enfin, des droits sur la transmission des offices, pour 106.000 livres. Il rapportait donc 5.755.000 livres par an. Mais il était grevé de charges diverses : frais d'administration, de régie, de réparations, de justice seigneuriale et impôts réglés par abonnements; ces charges montaient à 1.322.000 livres. Le produit net de l'apanage du duc d'Orléans était donc de 4.432.000 livres. Celui de l'apanage de Monsieur ne s'élevait qu'à 1.518.000 livres, et celui de l'apanage du comte d'Artois ne dépassait pas 534.000 livres. Depuis l'origine de la monarchie, il y avait eu des princes apanagistes. Les rois, en effet, abandonnaient la jouissance d'une partie de leurs domaines à ceux de leurs fils qui ne devaient pas leur succéder; les domaines ainsi cédés formaient l'apanage, mais l'apanagiste n'exerçait sur eux qu'une sorte de droit d'usufruit transmissible à sa descendance ; la propriété restait à la couronne et la jouissance faisait retour au roi, quand disparaissait le dernier représentant de l'apanagiste primitif. Dans le nouvel ordre de choses créé par la Constituante, les apanages ne pouvaient pas subsister. Pourquoi, en effet, le duc d'Orléans et les frères de Louis XVI auraient-ils conservé leurs vastes domaines, alors que la nation s'était approprié ceux du roi avec l'intention de les vendre? Pourquoi auraient-ils été dotés d'importants revenus fonciers, alors que le roi ne devait plus recevoir qu'une liste civile ? Ces motifs sont invoqués par le rapporteur de la loi du 13 août, M. Enjubault de La Roche, à l'appui de la révocation des apanages. Il en

donne encore deux autres : le premier, c'est que « de grandes possessions territoriales sont toujours accompagnées d'une grande puissance et qu'elles pourraient favoriser l'ambition, conduire à une indépendance dangereuse » ; le second, c'est que le remplacement des apanages par de simples allocations budgétaires devait permettre de réaliser une grosse économie. Il proposait, en effet, d'attribuer un million à chacun des trois princes, tandis que le produit net de leurs apanages atteignait 6 millions et demi. Cette dernière disposition ne passa pas dans le décret du 13 août, l'Assemblée s'étant réservé de statuer plus tard sur le traitement à attribuer aux membres de la famille royale [1]. Ce décret, après avoir prononcé la suppression des apanages, ordonna la distraction immédiate des aides et autres droits fiscaux qui en dépendaient, ainsi que leur perception au profit de l'État, ne laissa aux apanagistes que jusqu'au 1er janvier 1791 la jouissance de leurs domaines et étendit à ces domaines les décrets sur la vente des biens nationaux.

Sur le rapport de Lebrun, la Constituante vota, le 21 juillet, la suppression de divers offices et traitements reconnus inutiles, puis, les 7 et 13 août, des réductions de dépenses dans les bureaux de la Chancellerie, du département de l'Intérieur, « autrefois dit de la Maison du roi », de l'administration centrale des Finances et de l'administration des Monnaies. — Un décret du 14 août s'occupa de la liquidation de l'ancienne Compagnie des Indes. Le rapport de Lebrun fait connaître que cette société avait, en 1770, abandonné au roi ses immeubles, meubles et créances, à la condition qu'il acquitterait ses engagements et paierait à ses actionnaires 200.000 livres de rentes viagères. Des administrateurs, des bureaux étaient préposés à ces opérations ; mais leurs appoin-

[1] Ce traitement fut fixé par une loi du 21 décembre 1790. Elle accorda à chacun des apanagistes une rente de un million par an, plus un million pour l'entretien de leurs maisons et celles des princesses leurs épouses ; elle alloua, en outre, au comte de Provence et au comte d'Artois 500.000 livres par an, pour payer leurs dettes ; et au duc d'Orléans un million par an, pendant vingt ans, avec la même affectation.

tements étaient onéreux ; en outre, il fallait payer des frais de location élevés. Il serait donc avantageux de réunir les bureaux de la Compagnie des Indes à ceux du Trésor public, et de charger les payeurs de rentes d'acquitter les pensions viagères dues aux anciens actionnaires. L'Assemblée s'empressa d'adopter ces propositions. — Le lendemain, le même rapporteur lui signala l'urgence de régler le mode de paiement des arrérages de la dette publique. Il insista pour que ce paiement fût autant que possible centralisé entre les mains des 40 payeurs de rentes sur l'hôtel de ville [1], par le motif que, sur 160 millions de rentes, plus de la moitié se payait à Paris, un peu plus d'un tiers à l'étranger, et le surplus dans les provinces. Les dispositions insérées dans le décret du 15 août sont les suivantes : les payeurs des rentes sur l'hôtel de ville acquitteront désormais, non seulment ces rentes, mais encore celles du ci-devant clergé, celles des ci-devant pays d'États, et celles assignées sur les fermes générales. Toutefois, les propriétaires de rentes sur le clergé et sur les pays d'États pourront, sur leur demande, continuer à toucher leurs arrérages dans les districts où ils sont domiciliés. Les charges de trésoriers, payeurs et contrôleurs des rentes du clergé et des pays d'États devenant par suite inu-

[1] Dans un rapport du 23 juillet, consacré à l'organisation du Trésor royal, Lebrun avait examiné la question de savoir s'il convenait de supprimer ces agents et de charger le Trésor du paiement des arrérages de la dette. Il s'était énergiquement prononcé dans le sens de la négative. « Cette institution des payeurs de rentes, ces payements à l'hôtel de ville tiennent au crédit et à l'opinion. Depuis deux cents ans on est accoutumé à cet ordre de choses ; en le changeant, vous rompriez une habitude qui entretient la sécurité. Les payeurs de rentes et leurs contrôleurs ont donné pour gage de leur exactitude et de leur responsabilité une finance de 32 millions. Cette finance, il serait impossible de la rendre... Ces citoyens soumis à un régime commun, inspecteurs nés les uns des autres, jaloux de conserver à leur compagnie une réputation qui est leur propriété à tous, sont attachés par tous les liens à la régularité de leur service... Les payeurs de rentes font leurs opérations avec la plus grande exactitude et la plus grande célérité. Tandis que la comptabilité du Trésor royal est arriérée de seize à dix-sept ans, la leur est à jour. . Enfin, 160 millions à payer ne coûtent pas aujourd'hui un demi-denier pour livre. »

tiles, toutes ces charges sont supprimées et les finances des titulaires, c'est-à-dire les sommes par eux payées pour les acquérir, leur seront remboursées après l'apurement de leurs comptes. Les rentes dues à des archevêchés, évêchés, abbayes, chapitres, communautés religieuses, cures et bénéfices sont déclarées éteintes : la prise de possession par l'État des biens et revenus du clergé y avait, en effet, mis fin par voie de confusion. L'économie devant résulter de ces différentes mesures avait un certaine importance. — Un décret du 16 août, en supprimant trois places de contrôleurs généraux des domaines, en réalisa encore une de 64.500 livres. — Signalons aussi trois décrets du 20 août sur les dépenses des académies, du 26 août sur celles de l'administration générale des Postes, et du 3 septembre sur celles de la bibliothèque du roi et de l'Observatoire, qui atténuèrent la dépense que ces divers services occasionnaient auparavant à l'État. Enfin, deux décrets des 10 et 11 septembre supprimèrent des indemnités, rentes et secours, que le Trésor royal avait jusqu'alors servis à des évêchés, communautés religieuses, hospices et hôpitaux, des subventions qu'il accordait à des provinces et à des communes, et les pensions qu'il payait aux comédiens français et italiens. D'un autre côté, les traitements des juges de paix, des membres des tribunaux et des membres des directoires de district et de département furent fixés à des chiffres très bas par la loi du 2 septembre 1790.

La Constituante se préoccupait donc de soulager le Trésor, et pour cela elle avait de sérieux motifs. En effet, elle avait tout à coup découvert que jamais on n'avait autant dépensé que depuis qu'elle était réunie, que jamais le déficit n'avait autant grossi en un an, et que les besoins extraordinaires de 1790 étaient encore plus considérables qu'on ne le lui avait annoncé. Deux mémoires de Necker lui avaient appris ces fâcheuses nouvelles. Le premier de ces mémoires est en date du 21 juillet : il contient le compte général des recettes et dépenses de l'État depuis le 1er mai 1789 jusqu'au

30 avril 1790. La Constituante l'avait réclamé avec insistance et, pour s'excuser du retard avec lequel il le présentait, Necker fit observer que « la confection du compte général des recettes et des dépenses du royaume de France est une œuvre moins simple qu'elle ne paraît à ceux qui ne voient dans tous les comptes que l'application très connue des quatre règles de l'arithmétique... que d'ailleurs, l'Assemblée ayant demandé un compte du 1er mai d'une année au 1er mai d'une autre, et par conséquent celui d'un intervalle fixé entre deux époques qui ne sont ni la fin d'une année, ni la fin d'un semestre, ni le terme d'un quartier, il résultait de cette disposition particulière une difficulté de plus ». D'après les tableaux dressés par le ministre, les recettes avaient atteint 827 millions, dont 356 millions seulement provenant de l'impôt, soit une moins-value d'un quart environ sur leur rendement normal. Les 471 millions de surplus avaient le caractère de recettes extraordinaires ; elles se décomposaient ainsi : anticipations sur les revenus de 1790 et 1791, 220.700.000 livres ; avances de la Caisse d'Escompte, 190 millions ; emprunts divers, 32 millions, sur lesquels 25.713.000 livres avaient été versées par les souscripteurs aux deux emprunts, dits nationaux, l'un de 30, l'autre de 80 millions ouverts au mois d'août 1789 ; prix de la vaisselle d'argent portée à la Monnaie, 14.256.000 livres ; versements sur la contribution patriotique, 9.721.000 livres ; prix de charges de finances et cautionnements, 3.400.000 livres. Les dépenses ne s'étaient élevées qu'à 728 millions, dont 209 millions, consacrés à des remboursements d'emprunts, d'anticipations, d'avances et d'effets à terme, pouvaient être considérés comme des dépenses extraordinaires. Donc il restait 519 millions pour les dépenses normales, et comme les recettes de même nature n'avaient pas dépassé 356 millions, leur insuffisance montait à 163 millions. Dans son mémoire du 21 juillet, Necker se gardait bien de faire ressortir ce résultat. Il n'établissait même aucune distinction dans les recettes et dépenses, suivant qu'elles étaient ordinaires et

extraordinaires ; il confondait ensemble d'une part toutes les recettes, d'autre part toutes les dépenses, comme s'il avait voulu rendre plus difficiles les recherches dans ses tableaux ; enfin, il insistait avec complaisance sur le prétendu excédant de 98 millions qui aurait existé en caisse à la date du 30 avril. Mais, en dépit de ces petites habiletés, il suffisait d'étudier les tableaux avec quelque attention pour s'assurer que, depuis la main mise de l'Assemblée Nationale sur les finances publiques, le déficit, ce terrible déficit qui avait tant ému la nation, avait à peu près triplé en un an, que de 56 millions il avait passé à 163 millions. En outre, on y voyait que, pendant la même période, les dépenses avaient pris un développement exagéré, qu'elles avaient augmenté de 80 0/0. Jamais l'État n'avait jusqu'alors dépensé en une année 728 millions, de telle sorte que les députés nommés avec le mandat exprès de réduire les dépenses semblaient l'avoir complètement oublié. Enfin, comment croire à un excédant de près de 100 millions au 30 avril, quand on se rappelait que l'Assemblée avait été obligée de décréter, dès le 11 mai, que la Caisse d'Escompte ferait d'urgence un nouveau prêt au Trésor ? Le compte présenté par Necker, le 21 juillet, impressionna donc très mal les députés ; ils résolurent, en conséquence, de faire autour de lui le silence, et, au lieu de le discuter, ainsi que le leur demandait Necker, ils l'enfouirent dans les archives du comité des finances.

Quelques jours plus tard, le 25 juillet, le ministre des Finances adressa à la Chambre un nouveau mémoire, afin de rectifier les chiffres de recettes et de dépenses, pour l'exercice en cours, qu'il avait cru pouvoir indiquer à la séance du 29 mai précédent. On se souvient qu'alors il n'avait pas craint d'entretenir la Chambre de la probabilité d'un excédant de recettes et qu'il avait même estimé cet excédant à 11 millions. Ainsi que nous l'avons montré, ce n'était là qu'une hypothèse irréalisable, et Necker avait eu tort d'en leurrer les députés. Il s'était ainsi exposé à l'humiliation d'avoir bientôt à se démentir lui-même ; c'est ce qui

lui arriva. Il fut forcé d'avouer que les prévisions par lui émises deux mois auparavant étaient fausses, et il invoqua maintes excuses : retards dans la mise en recouvrement de la taille et autres impositions directes et mécomptes dans leur rentrée, diminution de plus en plus grande du produit des aides et autres droits indirects, moins-value dans le rendement de la contribution patriotique, vote de nouvelles dépenses, telles que l'ouverture d'ateliers de charité et le relèvement de la solde des soldats et marins, prix plus élevé des achats de numéraire à l'étranger, insuffisance des économies introduites par les députés dans les services publics, etc. Il concluait donc à ce que l'Assemblée se hâtât de voter quelques impôts et des réductions de dépenses, spécialement dans le ministère de la Guerre. Après avoir annoncé que l'exercice en cours ne pourrait pas se solder sans un supplément de crédits, il combattait la tendance générale à chercher dans l'aliénation des biens nationaux les nouvelles ressources dont on aurait besoin. « L'Assemblée Nationale, disait-il, est trop éclairée pour faire servir le produit de la vente de ces biens aux dépenses fixes ; celles-ci, dans tout État dont les finances sont bien administrées, ne doivent jamais être balancées que par des revenus également fixes, et les ressources extraordinaires ne peuvent être appliquées sagement qu'aux dépenses extraordinaires ou au remboursement des capitaux de la dette publique. »

Il n'y avait certes rien à répondre à l'axiome financier si bien exprimé par Necker à la fin de son mémoire. Mais quelle confiance avoir dans un ministre qui, à la fin de mai, parlait d'un excédant de recettes et qui, à la fin de juillet, avouait, au contraire, un déficit, sans d'ailleurs l'évaluer même approximativement et sans indiquer avec quelque précision le moyen de le faire disparaître ou de le diminuer ? Aussi le comité des finances ne se donna-t-il pas la peine d'adopter un rapport écrit, comme c'était l'usage, en réponse au mémoire ministériel. Il chargea un de ses membres, Vernier, de faire un simple rapport verbal, et celui-ci s'en

acquitta brièvement le 2 août. Il rendit hommage aux « vertus » de Necker, mais lui reprocha d'avoir émis l'avis de créer de nouveaux impôts, de rester fidèle à de vieilles idées et ne pas « s'élever à la hauteur des conceptions nouvelles ». Personne ne demanda la parole pour appuyer les propositions du ministre, et il n'en fut plus question. Toutefois, le Trésor se vidant plus qu'il ne se remplissait et Necker ayant demandé un crédit extraordinaire de 40 millions pour couvrir les dépenses du mois, cette somme lui fut accordée sans difficulté : un décret du 8 août enjoignit à la Caisse d'Escompte de la lui avancer en billets.

Sur la nécessité d'un pareil secours, il n'y avait pas de doute. Voici, en effet, ce que le contrôleur général Lambert écrivait à la Chambre le 10 août, en lui envoyant des pièces qui prouvaient la mauvaise volonté des autorités municipales à faciliter la perception des contributions : « Il importe que l'Assemblée connaisse que les impositions directes ne sont pas à l'abri de l'attaque que l'esprit de licence semble avoir résolu de livrer à tous les revenus de l'État... Il est impossible que le Trésor public compte sur aucun recouvrement, quel qu'il soit, si les perceptions sont sujettes à recevoir ou à perdre leur cours au gré des contribuables et des municipalités, dont le nombre immense ne peut pas présenter, à beaucoup près, un concours unanime soit de lumières, soit de zèle pour le bien public. » Huit jours plus tard, nouvelle lettre du contrôleur général. Il commence par y prendre la défense des agents chargés de la perception des impôts, que parfois l'on accuse faussement de ne pas faire leur devoir avec la fermeté qu'ils sont tenus d'y apporter. La vérité, c'est « qu'ils ont éprouvé, en grand nombre d'endroits, des insurrections violentes, que plusieurs ont été victimes de leur fidélité au service du Trésor public et que d'autres, en beaucoup plus grand nombre, ont été forcés par les attroupements armés, par les menaces, par les violences, par la connivence même de quelques municipalités ou des gardes nationales, à cesser leurs opérations, à restituer la contre-

bande saisie ou à s'expatrier absolument. » Puis, Lambert dénonce aux députés un subterfuge qui semble concerté d'un bout du royaume à l'autre. Une corporation de contribuables, brasseurs, cabaretiers, tanneurs ou autres, veut-elle se ménager un prétexte pour ne plus rien payer ? Elle envoie une adresse à l'Assemblée, dans laquelle elle réclame contre les taxes auxquelles elle est assujettie, « et, dès ce moment, elle se croit dans un fort inaccessible aux poursuites, elle se croit en droit, s'il en était tenté, de les repousser par la force, elle se croit dégagée de tous les décrets généraux rendus précédemment, elle se croit en droit d'attendre avec tranquillité le décret particulier sollicité par elle, et tant que ce décret, vraisemblablement peu désiré, n'arrive pas, elle se maintient en jouissance d'une franchise entière. Ces contribuables mal intentionnés ont recours à l'Assemblée pour n'en pas être écoutés ». Ces plaintes du contrôleur général n'apprenaient, à vrai dire, aux députés rien qu'ils ne connussent déjà. Dans la ville même où ils siégeaient, ils pouvaient voir comment le paiement des droits était éludé. On lit, en effet, dans une pétition de la commune de Paris qui fut remise à la Chambre le 19 août : « Il se fait à Paris une contrebande immense. Les choses sont portées à un tel point que des compagnies d'assurances, pour un prix très inférieur aux droits d'entrée, font parvenir en fraude, soit dans les magasins des marchands, soit dans les maisons des particuliers, les denrées qui sont assujetties à la plus forte taxe. Des négociants instruits assurent que, sans la contrebande, la perception doublerait. » Avertis de tous ces faits, les députés auraient dû aviser à améliorer ce triste état de choses, et pour cela le meilleur moyen eût été de rendre plus indépendante l'action des agents de l'administration, de ne pas faire dépendre la rentrée des impôts de la vigilance des corps électifs. Mais ils se contentèrent de faire une loi semblable à plusieurs de celles qu'ils avaient déjà adoptées. Le 12 septembre, ils décrétèrent donc que les officiers municipaux mettraient au rang de leurs devoirs les plus essen-

tiels celui de veiller à la perception des droits maintenus par l'Assemblée Nationale, que les contribuables en retard dans l'acquittement de ces droits étaient tenus de les payer dans les quinze jours, que, passé ce délai, les percepteurs devraient dresser les états nominatifs des sommes en souffrance et les remettre aux directoires de district, que les directoires de district les vérifieraient et les enverraient au directoire du département, que les directoires de département examineraient à leur tour tous les états qu'ils auraient reçus et les transmettraient au contrôleur général, lequel les communiquerait à l'Assemblée, et qu'à l'avenir la situation des contribuables en retard serait ainsi suivie mois par mois. Pour que l'Assemblée crût à l'efficacité des dispositions qui précèdent, il fallait qu'elle comptât sur un zèle bien nouveau de la part des administrations municipales et départementales.

Elle était, du reste, portée à suspecter le bon vouloir des employés du fisc plutôt que celui des contribuables. Plusieurs députés, notamment Camus, Fréteau et Vernier les accusèrent plusieurs fois de se refuser à encaisser des sommes que les redevables étaient tout prêts à leur verser. D'autres, comme Montesquiou et Gaultier de Biauzat, leur reprochèrent de ne pas vouloir recevoir en paiement des assignats. Ce reproche parut si grave qu'un décret fut rendu le 12 septembre pour rappeler que les assignats étaient une monnaie de l'État et pour décider, d'une part, qu'ils devaient être reçus au pair par les receveurs ou collecteurs de deniers publics pour le paiement des impôts; d'autre part, que toutes les sommes stipulées payables en espèces pourraient être acquittées en assignats.

En dépit de ces mesures, le Trésor public continuait d'être aux abois. Le 6 septembre, Laborde fit connaître, au nom du comité des finances, que, sans un secours immédiat, il serait obligé, le jour même, de suspendre ses paiements. On autorisa, en conséquence, la Caisse d'Escompte à lui faire de suite un prêt de 10 millions. Quelques jours plus tard, il était

retombé dans la même situation : nouveau décret le 11 septembre, et nouveau prêt de 20 millions. Il fut insuffisant, car, déclara M. de Cernon, rapporteur du comité des finances, « il se trouvait un déficit énorme dans le recouvrement des impositions », et un troisième décret enjoignit à la Caisse d'Escompte de remettre encore 10 millions au Trésor. Ainsi que le remarqua Fréteau, « la nation était sans doute étonnée de demandes de fonds si souvent répétées » ; mais les députés qui en connaissaient la cause n'éprouvaient aucun étonnement.

Ils ne s'inquiétaient pas davantage de voir l'État réduit, pour payer ses dépenses, à faire plusieurs emprunts par mois. Suivant eux, en effet, il traversait une crise qui n'était que momentanée et, dès que les ventes des biens nationaux auraient sérieusement commencé à s'effectuer, l'argent ne manquerait plus dans ses caisses. Rien ne leur paraissait donc plus pressant que de les hâter. Ils insérèrent en conséquence dans la loi en forme d'instruction qui porte la date du 12 août 1790, et qui est relative aux fonctions des assemblées administratives, tout un chapitre où sont énumérées les règles applicables à l'aliénation des domaines nationaux. Puis, le 15 août, ils rendirent un décret dont l'objet était de faciliter aux municipalités et aux particuliers l'acquisition des mêmes domaines. Là était leur espoir, leur motif de confiance. Aussi furent-ils très mécontents, quand ils apprirent, à la séance du 18 août, par une lettre de M. de Saint-Priest, que le roi entendait se réserver, indépendamment du Louvre et des Tuileries, les châteaux et parcs de Vincennes, la Muette, Choisy-le-Roi, Versailles, Marly, Saint-Cloud, Meudon, Saint-Germain, Fontainebleau, Compiègne, Rambouillet, Chambord, les forêts et terres en dépendant, forêts et terres dont le produit annuel était évalué à près de 2 millions de livres, les biens ecclésiastiques enclavés dans ces divers domaines, enfin les terres du Pin et de Pompadour où étaient établis des haras royaux. En écoutant cette longue énumération, il leur sembla que Louis XVI se faisait la part

trop belle, qu'il n'avait pas réfléchi au préjudice qu'il occasionnerait à l'État en empêchant la mise en vente de tant de riches propriétés nationales. Le roi ne tarda pas à être instruit du mauvais effet produit sur la Chambre par la désignation qu'il avait faite des domaines dont il eût désiré conserver la jouissance, et, afin d'effacer cette fâcheuse impression, il écrivit, le 27 août, au président de l'Assemblée, une lettre dans laquelle il l'avertissait que, subordonnant ses jouissances personnelles à l'intérêt public, il renonçait aux châteaux de Vincennes, la Muette, Choisy-le-Roi, Marly, Meudon, Chambord et à leurs dépendances. Cette lettre, d'après le procès-verbal, reçut beaucoup d'applaudissements.

II

Au su de tous les députés, le comité des finances était en train d'étudier une vaste opération qui devait avoir pour effet d'éteindre une grande partie de la dette publique et qui consisterait à escompter le produit de la vente des biens nationaux. Mais, auparavant, on voulut savoir où en était de ses travaux le comité chargé de réorganiser le système des impositions, et, au nom de ce comité, le duc de La Rochefoucauld fit, à la séance du 18 août, un rapport « sur les idées générales relatives au mode constitutionnel de l'impôt. » Il y retrace avec sévérité les procédés employés par la royauté pour taxer les contribuables, les charges inutiles créées dans un simple intérêt de fiscalité, les exemptions pécuniaires abusivement accordées à des provinces, à des villes, à des corporations; mais, ajoute-t-il, le temps de ces erreurs est passé, et la nation est maîtresse d'elle-même. « Non seulement tout ce qui tient à l'établissement des contributions, mais encore tout ce qui concerne leur assiette, leur répartition, leur recouvrement, sera réservé soigneusement au Corps Législatif, et sous ses ordres aux corps administratifs et aux municipalités, qui, composés comme lui de

membres élus par leurs concitoyens, mériteront leur confiance et sauront allier la justice due à tous, avec la fermeté que le bien de l'État exige contre ceux qui voudraient troubler l'ordre public en se soustrayant au tribut que chacun doit à la patrie. » Le comité ne doute pas que bientôt on ne parvienne à établir un nouveau système de comptabilité aussi clair que simple, qu'on ne réalise de grosses économies et qu'il ne se produise un rapide développemet de la richesse générale, quand le nombre des propriétés particulières se sera accru grâce à l'aliénation des domaines nationaux. Il reconnaît n'avoir pas encore de données certaines sur le montant des dépenses annuelles auxquelles il faudra proportionner l'impôt ; toutefois, il a arrêté ses idées sur les contributions qui devront fournir les revenus de l'État. « Une contribution répartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières vous sera présentée comme la principale... Une contribution sur les facultés aura pour bases la qualité de citoyen actif et le prix du loyer des maisons ; cette mesure n'est pas d'une exactitude rigoureuse, mais c'est encore la moins imparfaite que l'on ait pu trouver... Un droit sur les actes, un autre sur les mutations de propriétés et sur le timbre donneront un revenu considérable... Des droits sur les boissons et sur les entrées des villes devront être conservés, parce que vos besoins sont grands, mais le régime vexatoire des aides sera changé en un régime plus doux et plus compatible avec la liberté des citoyens... Les traites de l'intérieur seront supprimées ; un droit unique aux frontières du royaume sera assis sur les importations et les exportations de la manière la moins désavantageuse au commerce... La culture du tabac, sa fabrication et son débit seront libres... Enfin, les autres branches de revenu, comme les postes, les messageries et d'autres moins considérables, seront améliorées autant qu'il se pourra. » Si l'état embarrassé des finances du royaume ne permet pas de diminuer les contributions, « du moins l'Assemblée aura la consolation d'avoir très effectivement soulagé le peuple des vexations

qui accroissent beaucoup pour lui les charges de l'impôt ». L'avenir doit donc être envisagé avec confiance, mais les réformes projetées ne pourront pas être mises à exécution avant l'année 1791.

Donc l'époque approchait où les impôts allaient être changés et de nouveaux établis. Mais, avant de fixer le montant des subsides à fournir par les contribuables, ne devait-on pas rechercher s'il serait possible d'exonérer l'État d'une partie de ses charges annuelles ? Le comité des finances en était convaincu, et cela au moyen d'une grande opération consistant à réduire le poids de la dette publique. Il confia donc à Montesquiou la rédaction d'un rapport sur les divers éléments de la dette, et sur les moyens à employer pour en rembourser la plus grande partie. Ce député le communiqua à la Chambre, le 27 août. La lecture en était attendue avec impatience, et diverses combinaisons s'y rattachaient dans l'esprit de beaucoup de députés. Le rapport en question est une pièce fort intéressante, qui contient des renseignements qu'on ne trouverait pas ailleurs.

Après avoir rappelé que le comité des finances a été chargé par l'Assemblée de procéder à la vérification de la dette publique, Montesquiou explique que le comité s'est montré très large dans ce travail de vérification et qu'il a admis comme légitimement créés tous les effets royaux successivement mis en circulation, sans vouloir discuter ni les motifs ni le taux de leur création. « Les rentes ont été, depuis un siècle, le jouet de toutes les opérations banqueroutières ; réduites à plusieurs reprises, leur histoire ferait la honte de l'ancienne administration. » L'Assemblée Nationale, fidèle à ses votes antérieurs par lesquels elle a placé les rentes sous la sauvegarde de la loyauté française, tiendra, au contraire, tous les engagements de l'État. En somme, la dette publique se divise en trois parties. Il y a : 1° la dette dont le capital est aliéné et qu'on n'est pas tenu de rembourser ; 2° celle dont les capitaux doivent être remboursés à bref délai ; 3° celle

dont le remboursement est promis, mais ne doit s'effectuer qu'à des termes plus ou moins éloignés.

La dette non exigible comprend les rentes perpétuelles, représentant un capital de 1.321 millions et les rentes viagères représentant un capital de 1.018 millions. Elle comporte le paiement de 167.738.000 livres d'intérêts annuels. « Ces rentes, qui bientôt seront votre seule dette, doivent subsister quelque temps encore; peut-être même n'est-il pas inutile qu'il en existe toujours pour une somme modérée. Mais il nous paraît convenable, nécessaire même de faire disparaître l'étrange bigarrure qui tient à leur origine. Vous ne pouvez approuver que les dettes de la nation entière demeurent hypothéquées sur les gabelles que vous avez détruites, sur les cuirs dont les droits sont supprimés, et sur vingt autres hypothèques ou anéanties ou près de l'être. La volonté nationale les a toutes remplacées, au grand avantage des créanciers. Le bon ordre, autant que votre loyauté, vous invitent à décréter le renouvellement de ces titres si variés et à ordonner l'échange de leur hypothèque illusoire contre un titre national, uniforme et vrai. »

La dette exigible comprend : 1° la dette du clergé, qui monte à 149.435.000 livres ; les créanciers du clergé sont devenus créanciers de l'État, mais, quand ils ont prêté au clergé, ils ont pu considérer ses biens comme leur gage, et puisque les biens ecclésiastiques vont être aliénés en totalité, il est juste de rembourser la dette à laquelle ils servaient de sûreté ; 2° les offices de magistrature, dont la valeur est de 450 millions ; leur remboursement sera la conséquence logique des nouvelles lois sur l'organisation judiciaire ; 3° les charges de finances, 118 millions ; 4° les cautionnements des agents financiers, 203 millions : le remboursement des charges de finances et des cautionnements est nécessaire pour affranchir l'État d'une dépendance qui n'a que trop duré ; 5° les charges des Maisons du roi, de la reine et des princes, 52 millions ; 6° les charges et emplois militaires, 35 millions ; 7° les gouvernements et lieutenances

générales de l'intérieur, 3.800.000 livres ; 8° les dîmes inféodées, 100 millions ; 9° les sommes échues au 1er janvier 1791 sur les emprunts à terme, 107.850.000 livres ; on ne peut, en effet, maintenir indéfiniment l'acte arbitraire du 16 août 1788 qui a suspendu les remboursements à terme. Cette suspension est injuste et, en s'accumulant, les sommes à rembourser deviennent de plus en plus considérables ; 10° l'arriéré des départements ministériels, 120 millions : la liquidation n'en est pas encore terminée, mais il ne dépassera certainement pas 100 à 120 millions. En résumé, on se trouve en présence d'une dette exigible de 1.340 millions, correspondant à 64.300.000 livres d'intérêts annuels.

Quant aux dettes de la troisième catégorie, elles se composent : 1° de l'emprunt de septembre 1789, soit 52 millions ; 2° des emprunts faits en Hollande et à Gênes, soit 18 millions ; 3° des avances consenties par les fermiers de Sceaux et de Poissy, soit 902.000 livres ; 4° des emprunts à terme à échoir, soit 404 millions et demi, en observant toutefois que cette somme est grossie de 70 millions et demi qui figurent dans le relevé de la dette constituée, de telle sorte que les intérêts de celle-ci diminueront de 3 millions et demi, quand le remboursement des 70 millions en question aura été effectué ; 5° des annuités dues aux notaires de Paris et à la Caisse d'Escompte et montant à 77 millions. Cette dernière partie de la dette atteint donc 562.600.000 livres et exige 25 millions et demi d'intérêts.

En faisant le total des trois fractions de la dette publique, on constate qu'elle représente 4.242 millions en capital et 257.483.000 livres en intérêts, non compris les 400 millions d'assignats qui ont un gage spécial [1]. Toutefois, il con-

[1] Dans une *Opinion sur la dette publique*, qu'il avait fait imprimer quelque temps auparavant, l'abbé Maury l'avait évaluée beaucoup plus haut. Voici les chiffres qu'il avait produits : rentes perpétuelles, 2.600 millions ; rentes viagères, 1.230 millions ; assignats, 400 millions ; dette du clergé, 150 millions ; emprunt du mois de septembre 1789, 30 millions ; payeurs et contrôleurs de rentes, 32 millions ; receveurs généraux et particuliers des finances, 80 millions ; fermiers généraux, régisseurs

vient d'ajouter au montant des intérêts 11 millions d'amortissement annuel promis pour l'emprunt de septembre 1789 et pour les emprunts de Hollande et de Gênes ; l'État a donc à payer annuellement 268 millions et demi. Mais la dette exigible ne peut pas subsister à perpétuité, et on ne saurait imposer à la patience des créanciers un délai de plus de trente-deux ans pour rentrer dans les capitaux qui leur sont dûs. Pendant toute cette période, il faudra consacrer à son remboursement graduel une annuité de 12 millions et demi, d'où il suit que le service de la dette entraînera une dépense annuelle de 281 millions. D'un autre côté, la dépense des divers départements ministériels montera vraisemblablement à 240 millions, sans y comprendre les frais du culte et l'intérêt des 400 millions d'assignats ; or, les frais du culte peuvent être évalués à 70 millions, et les pensions à servir aux religieux, ainsi qu'aux titulaires actuels des charges et béné-

généraux, administrateurs des domaines, 205 millions ; annuités dues à la Caisse d'Escompte et aux notaires de Paris, 77 millions ; effets royaux en circulation, 497 millions ; charges de magistrature et officiers ministériels, 600 millions ; dettes des diocèses, congrégations religieuses et chapitres, 150 millions ; dîmes inféodées, 250 millions ; charges de la Maison du roi et charges militaires, 92 millions ; dettes des pays d'États, 60 millions ; jurandes et maîtrises, 130 millions. Il ajoutait quelques autres dettes et trouvait que l'ensemble atteignait près de 7 milliards. Il en concluait que c'était folie de vouloir rembourser toutes les dettes de l'État, d'autant plus que l'on ne savait pas encore ce que coûterait la nouvelle organisation judiciaire, administrative et ecclésiastique du royaume, ni quel serait le rendement du nouveau système d'impôts. Au contraire, Lebrun, dans un rapport du 22 septembre s'attacha à établir que la dette exigible et la dette à terme ne montaient pas aussi haut que les avait chiffrées Montesquiou. Suivant lui, les offices de magistrature et de chancellerie n'atteignaient que 426 millions au lieu de 450, les cautionnements et fonds d'avances des compagnies de finances que 150 millions au lieu de 203, l'arriéré des ministères que 50 au lieu de 120. En outre, la dette viagère aurait été calculée avec exagération, et les 167 millions destinés au service de la dette perpétuelle et viagère étaient suffisants pour acquitter les intérêts de la dette du clergé. Enfin, il convenait de déduire de la dette à rembourser immédiatement les annuités dues aux notaires et à la Caisse d'Escompte, ainsi que l'intérêt et l'amortissement des emprunts de Gênes et de Hollande. Ces rectifications l'amenaient à fixer à 1.458 millions, au lieu de 1.902 millions, le total des dettes non consolidées.

fices ecclésiastiques, à 50 millions. On arrive ainsi à fixer à 650 millions environ l'ensemble des charges annuelles de la nation. C'est là un résultat inacceptable, car la masse des contributions se trouverait augmentée « et le soulagement du peuple, le premier but de vos travaux, ne serait qu'une chimérique espérance ».

Heureusement la situation peut être grandement améliorée, grâce à l'aliénation de la totalité des biens nationaux dont la valeur atteint au moins 2 milliards, en sus des 400 millions qui servent de gage aux assignats. Toutefois, les biens nationaux peuvent-ils être tous l'objet d'une vente immédiate et servir à l'extinction de la dette exigible? Le comité des finances hésite à répondre affirmativement. La création de 400 millions d'assignats a réussi; rien ne garantit que l'émission de 2 milliards d'assignats réussirait aussi bien. La question a été très discutée. « Tous les avis se sont réunis sur quelques points principaux. C'est unanimement que nous regardons la vente des biens nationaux comme le salut de l'État et le seul moyen de l'opérer. Nous pensons tous que ces ventes ne peuvent être rapides qu'autant qu'il sera mis à la fois, dans beaucoup de mains, des valeurs plus propres à ces acquisitions qu'à tout autre emploi. » Là s'arrête l'accord. Parmi les membres du comité, les uns pensent qu'il faut rembourser la dette exigible et la dette à terme, soit environ 1.900 millions, en quittances de finance produisant 5 0/0 d'intérêts, divisibles à la volonté des propriétaires et transmissibles de gré à gré; les autres préféreraient que l'on créât de nouveaux assignats semblables sous tous les rapports à ceux qui ont déjà été émis. Quelques-uns, enfin, sont d'avis d'admettre à la fois des quittances de finance et des assignats, et d'abandonner aux créanciers de l'État le choix du mode de leur remboursement. Le comité laisse à la Chambre le soin de se décider entre ces trois systèmes. Elle devra, en outre, trancher la question de savoir si les effets destinés au paiement des biens nationaux porteront intérêt, et quel sera cet intérêt. Quelque

soit le parti qu'elle adoptera, l'opération par elle autorisée aura une importance capitale, car « un succès entier mettrait les finances du royaume dans une position plus florissante que celles de toutes les puissances de l'Europe ».

En dépit des réserves contenues dans le rapport du comité des finances, celui-ci conseillait, en définitive, à l'Assemblée de décréter une création supplémentaire de 1.900 millions de papier-monnaie, afin d'amortir rapidement la dette jusqu'à concurrence de pareil chiffre. Ayant appris que telle serait la conclusion du rapport de Montesquiou, Necker avait adressé à la Constituante un mémoire pour la combattre et demandé que ce mémoire fût lu immédiatement après le rapport. Les choses néanmoins ne se passèrent pas ainsi, car Mirabeau prit la parole aussitôt après Montesquiou, afin d'appuyer le projet d'une abondante émission d'assignats, et le mémoire ministériel ne fut communiqué à la Chambre qu'à la fin de la séance. Mais, comme il développe avec force l'opinion opposée à celle du comité, il est logique d'en présenter l'analyse avant de parler du discours de Mirabeau.

Necker commence par rappeler qu'il a prévenu les membres du comité de son opposition absolue à tout accroissement de la circulation du papier,et il déclare nettement que leur proposition lui paraît « infiniment dangereuse ». Il montre le Trésor ne parvenant qu'avec une peine infinie à se procurer l'argent nécessaire au prêt des troupes, aux salaires des ouvriers des arsenaux et aux besoins du commerce, les droits indirects peu ou mal payés, les dépenses subissant diverses augmentations, enfin l'incertitude persistant sur l'époque exacte à laquelle le nouveau système d'impôts pourra entrer en vigueur. « Si donc, au milieu d'une pareille situation des affaires et d'une situation généralement connue, l'on peut croire un moment à la chance ou à la possibilité de l'introduction d'une somme immense de nouveaux assignats-monnaie, une juste frayeur se répandra, l'argent effectif se cachera davantage, son prix s'écartera de plus en plus du

pair avec les assignats, et l'on ne peut déterminer quel serait l'effet dangereux de cette première inquiétude. » Ce que deviendrait une circulation de près de 2 milliards d'assignats, l'expérience permet d'en juger, car il n'en circule encore que pour 330 millions, et déjà ils sont loin de s'échanger au pair avec l'argent, qui, lui, « a un prix à l'abri de tous les événements, un prix avoué de toutes les nations ». Les personnes qui ont des dettes à payer peuvent seules désirer une nouvelle émission de papier-monnaie, car elles se libéreraient avec une valeur dépréciée; mais les industriels, les propriétaires, les rentiers, les fonctionnaires ne sauraient plus comment payer leurs ouvriers et les objets nécessaires à la vie. Sans doute, on est séduit au premier abord par un plan consistant à convertir la dette publique en assignats, que ceux auxquels on les remettra devront convertir à leur tour en biens nationaux; mais ce plan est entaché d'un vice qui suffit pour le faire rejeter : celui d'être contraire à la morale et à la justice, car il amènera la gène, la ruine pour une foule de particuliers. « N'en doutons point : aux agioteurs près, le plus grand nombre de citoyens serait atteint de quelque manière par une opération immense, qui, en dérangeant tous les rapports, en changeant le prix de toutes les choses, en introduisant le jeu effréné, ébranlerait toutes les fortunes. »

Le rapport de Montesquiou et le mémoire de Necker avaient, entre autres mérites, celui d'avertir la Constituante de l'extrême gravité du parti qu'elle avait à prendre relativement aux assignats. La solution qu'elle adopterait était toutefois facile à prévoir : ses votes antérieurs, le courant de l'opinion publique et les excitations de la presse révolutionnaire la poussaient, en effet, à demander aux assignats la libération des dettes de l'État et l'allègement des impôts. Mais une intrigue parlementaire venait augmenter encore les chances de succès qu'avait le projet du comité des finances ; cette intrigue, Mirabeau en était le chef. Non content de rédiger pour la cour des notes où se révèle un sens politique dont Louis XVI et Marie-Antoinette étaient malheureusement

incapables d'apprécier la portée[1], il avait fini par obtenir, au mois de juillet, une entrevue du roi et de la reine, entrevue qui s'était passée très secrètement à Saint-Cloud. Depuis lors, il s'était appliqué à les convaincre de la nécessité de changer leur ministère ; comme au mois de novembre précédent, son but était de renverser Necker et d'être lui-même nommé ministre. L'amour du pouvoir n'était pas, en cette circonstance, son seul mobile. Plus que jamais il était persuadé que Necker et ses collègues étaient au-dessous de leur tâche et que des députés pris dans la majorité, comptant de nombreux amis dans la Chambre et jouissant dans le pays d'une haute autorité, pouvaient seuls éclairer, guider l'Assemblée Nationale. Les événements ne se chargeaient-ils pas de démontrer que la France n'était pas gouvernée ? Depuis quelque temps les désordres s'étaient étendus à l'armée, et un décret du 6 août s'était proposé de rétablir la discipline dans les corps de troupes. Mais parmi les mesures qu'il avait prises, plusieurs semblaient vouloir donner raison aux plaintes que dans beaucoup de régiments les soldats proféraient contre leurs officiers. Des émeutes militaires avaient éclaté, dans le courant du mois d'août, à Metz, à Toulon, à Nancy. L'on sait que le soulèvement de la garnison fut surtout grave dans cette dernière ville et qu'il ne put être dompté par le marquis de Bouillé qu'après un sanglant combat. A Brest, les forçats avaient été sur le point de mettre

[1] Voir notamment, dans la *Corresp. de Mirabeau avec La Marck*, les mémoires en date du 3 juillet et du 28 septembre 1790 dans lesquels il établit que, grâce aux mesures de l'Assemblée Nationale, l'autorité centrale pourra un jour être plus puissante qu'auparavant : « N'est-ce rien que d'être sans parlement, sans pays d'États, sans corps de clergé, de privilégiés, de noblesse ? L'idée de ne former qu'une seule classe de citoyens aurait plu à Richelieu ; si cette surface égale convient à la liberté, elle facilite l'exercice du pouvoir. » — « J'ai toujours fait remarquer que l'anéantissement du clergé, des parlements, des pays d'États, de la féodalité, des capitulations des provinces, des privilèges de tous genres est une conquête commune à la nation et au monarque. » Mais, suivant Mirabeau, pour que le roi pût recouvrer sa part légitime d'influence, il fallait que le roi s'appuyât loyalement sur la majorité de l'Assemblée Nationale.

le feu à l'Arsenal, et les matelots de la flotte manifestaient un esprit général d'insurbordination. Bref, les dispositions de la marine inspiraient pour la sécurité du pays autant d'inquiétude que celles de l'armée. Dans la population civile, le manque de travail et la misère qui en était la suite avaient aussi amené des désordres : le mois d'août avait été marqué par des troubles à Château-Gontier, à Limoux, à Saint-Jean-d'Angely, à Saint-Étienne où un propriétaire, M. de Berthéas, soupçonné d'accaparer les grains, fut massacré par la populace. A Paris, enfin, l'agitation continuait : c'est ainsi qu'un jour du mois d'août la foule irritée avait poursuivi et pillé les changeurs du Palais-Royal et des alentours de la Bourse, sous le prétexte qu'ils spéculaient à la baisse sur les assignats. Ajoutez à cela que les ministres n'exerçaient plus aucune influence sur les délibérations législatives, que Necker ne se dissimulait pas avoir perdu son crédit, aussi bien auprès du roi qu'auprès de la Constituante, et qu'il annonçait à ses intimes son intention de donner prochainement sa démission [1]. Dans ces conditions, Mirabeau s'était dit qu'il réussirait sans doute à le précipiter du ministère, et, comme l'opposition courageuse de Necker au projet d'une nouvelle émission d'assignats déplaisait à beaucoup de députés, il avait résolu de soutenir ce projet avec l'espoir de hâter ainsi la chute du ministre.

C'est pourquoi, aussitôt après la lecture du rapport de Montesquiou, il demanda la parole et prononça, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, un long discours à l'appui du projet du comité des finances. Il avoue avoir été « étonné d'abord, effrayé même de la mesure des assignats-monnaie » et s'être, pour ce motif, abstenu de prendre part à la discussion qui a précédé leur création. Mais la lumière s'est faite dans son esprit, le succès des assignats l'a convaincu de leur utilité, et il admet d'autant mieux qu'on puisse les multiplier que leur théorie est très généralement comprise, et que le

[1] Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 169 ; lettre du 12 août.

public ne confond plus ces billets dotés d'un gage territorial avec du papier-monnaie. Il faut n'apporter en cette affaire ni témérité, ni faiblesse. De même que la grandeur des besoins ne permet pas de se borner, comme la première fois, à émettre pour 3 ou 400 millions d'assignats, de même, ce serait porter atteinte à la juste confiance qu'ils doivent inspirer que d'en créer pour une somme égale à tout le montant de la dette publique. La sagesse commande de n'employer les assignats qu'au remboursement de la dette exigible, des dépenses arriérées et de la finance des charges supprimées, car cette finance est une dette sacrée pour la nation. Ainsi mis entre les mains des créanciers de l'État et des possesseurs d'offices, les assignats se répandront jusque dans le fond des campagnes, et fourniront à tous ceux qui désirent se rendre acquéreurs de biens nationaux, le moyen d'en acheter et de les payer malgré la pénurie du numéraire ; celui-ci, voyant qu'on se passe de lui, reparaîtra, et la rapidité, la facilité des aliénations soulageront promptement l'État de ses engagements les plus lourds. Ce n'est pas tout : les assignats seront « un instrument sûr et actif de la Révolution. Partout où se placera un assignat-monnaie, là reposera sûrement avec lui un vœu secret pour le crédit des assignats, un désir de leur solidité ; partout où quelque partie de ce gage public sera répandue, là se trouveront des hommes qui voudront que la conversion de ce gage soit effectuée, que les assignats soient échangés contre des biens nationaux ; et, comme le sort de la constitution tient à la sûreté de cette ressource, vous compterez un défenseur nécessaire de vos mesures, un créancier intéressé à vos succès. » Enfin, il n'y a pas à se le dissimuler : une forte émission d'assignats est le seul parti qui reste à prendre, car le produit de la contribution patriotique est déjà dévoré, dans deux mois il ne restera plus rien des 400 millions d'assignats mis en circulation, « la nation s'est appauvrie, et le Trésor n'en est pas plus riche ». Mirabeau concluait donc à rembourser la totalité de la dette exigible en assignats ne portant pas intérêts, à mettre immé-

diatement aux enchères les domaines nationaux dans tous les districts et à ne recevoir en paiement que des assignats, à l'exclusion des autres effets publics et même de l'argent. Son discours fut souvent interrompu par les applaudissements, et l'impression en fut ordonnée à une imposante majorité [1].

Ainsi engagée, la discussion sur les assignats se continua le 28 août et le 3 septembre. Brillat-Savarin, Lebrun et Delandine soutinrent qu'il était injuste de rembourser la dette avec un papier qui était déprécié avant même d'être créé, et que l'émission projetée serait une cause de ruine, aussi bien pour les particuliers que pour la France elle-même, car elle aurait pour résultat de chasser l'argent et d'arrêter le commerce, l'industrie. « On dit, s'écria Lebrun, que ces belles opérations sauvent la Révolution, moi je dis qu'elles tuent la Révolution et l'Assemblée Nationale. » Ces paroles excitèrent les murmures des partisans des assignats. Ils applaudirent, au contraire, l'abbé Gouttes, de Gouy d'Arcy, Brousse, Chabroud, Pétion, lorsqu'ils vantèrent les mérites du plan proposé par le comité des finances. Plusieurs de ces orateurs mêlèrent au débat la personnalité du ministre des Finances.

[1] En même temps, Mirabeau s'efforçait de convaincre Louis XVI : « On ne saurait, lisons-nous dans sa note pour la cour en date du 1er septembre, avoir trop de frayeur de la banqueroute. Le despotisme le plus ferme et le plus fort pourrait à peine soutenir le choc. Or, le despotisme est pour jamais fini en France... Il faut ou consentir à la plus terrible catastrophe en finances, ou opérer incessamment une grande diminution dans les intérêts de la dette, et substituer au numéraire métallique, qui se dérobe chaque jour à la circulation, un numéraire qui ne puisse pas lui être aussi facilement enlevé. Or, les biens du clergé fournissent, pour cette double opération, un moyen infaillible... D'un côté, les assignats-monnaie faisant l'office de numéraire ; de l'autre, le Trésor public jouissant durant plusieurs années du revenu de ces biens ; il en résulte deux ressources prodigieuses... Les assignats-monnaie ayant une valeur aussi réelle que celle des métaux, il faut que bientôt ils obtiennent la même confiance... Mais le ministre actuel des Finances ne se chargera point de diriger, comme elle doit l'être, la grande opération des assignats .. Il ne gouverne plus l'opinion publique. On attendait de lui des miracles, et il n'a pu sortir d'une routine contraire aux circonstances ; ses incertitudes habituelles ont toujours retardé sa pensée. » (*Corresp. de Mirabeau et de La Marck*, II, 150-155.)

Ainsi de Gouy d'Arcy termina en ces termes son discours : « Si je connaissais moins la pureté des intentions de M. Necker, je croirais qu'il a voulu continuer d'être nécessaire, car vous sentez que, lorsque vous aurez tout payé, il n'y aura plus de finances et par conséquent plus de ministre des Finances. » Afin d'embarrasser Necker, Briois de Beaumetz fit voter qu'on lui demanderait d'indiquer « les moyens jugés par lui les plus avantageux de procéder à la liquidation de la dette publique ». Suivant Pétion, les assignats n'étaient à craindre que pour les agioteurs et pour un ministre des Finances ; pour les agioteurs, « parce que rien ne fait tomber l'agiotage comme l'abondance de l'argent » ; pour un ministre des Finances, parce que, « si les dettes sont acquittées, si la comptabilité est claire et simple, alors un ministre des Finances n'est plus un homme aussi important, il ne peut plus éblouir le vulgaire par l'appareil d'une fausse science et d'une prétendue habileté ». Ils sont, au contraire, à désirer « par ceux qui veulent, qui aiment sincèrement la constitution, non seulement parce que tous les acquéreurs des biens nationaux deviendront nécessairement les apôtres et les défenseurs de cette constitution, mais parce qu'ils sentent que le désordre affreux qui règne dans les finances ne peut disparaître que par une mesure grande, ferme et vigoureuse ». Il n'y a que la création de 1.900 millions d'assignats qui puisse permettre à la France de rembourser sa dette et, dès lors, c'est une opération digne d'approbation, car « il n'y a rien de plus moral que de payer ses dettes ».

Il était visible que la majorité des députés partageait le sentiment de Pétion et de Mirabeau. Ceux qui auraient eu envie de se prononcer en sens contraire n'allaient-ils pas d'ailleurs se laisser intimider ? Les journaux révolutionnaires prenaient, en effet, violemment parti contre les adversaires des assignats. Ils feignaient de croire et ils ne se gênaient pas pour dire que la rigueur avec laquelle avait été réprimée l'émeute militaire de Nancy était le signe précurseur d'une prochaine contre-révolution, et ils englobaient dans leurs

attaques, dans leurs menaces, non seulement les députés et les ministres qui passaient pour la désirer, mais encore ceux qui conservaient quelque indépendance vis-à-vis de la faction populaire. Le 2 septembre, 30.000 manifestants se rassemblèrent dans le jardin des Tuileries en criant : « A bas les ministres! A mort Bouillé! » La Fayette appela sous les armes de nombreux bataillons de la garde nationale et il ne parvint qu'avec peine à disperser la manifestation. Il fit, en outre, avertir Necker d'avoir, par prudence, à quitter son hôtel, et la garde nationale dut protéger contre les fureurs de la foule sa demeure, ainsi que celles de MM. de Saint-Priest et de La Tour du Pin. Necker perdit alors courage, et, convaincu qu'il ne parviendrait pas à épargner à la Constituante la faute qu'elle se préparait à commettre, il s'empressa de démissionner et de quitter Paris. « J'avais perdu ma force en perdant ma popularité », a-t-il écrit plus tard[1] ; et, en effet, l'orgueil qui l'avait longtemps soutenu ne l'empêchait plus de voir que son discrédit était aussi grand auprès de la multitude qu'auprès de la représentation nationale. Sa lettre de démission est du 3 septembre, et il en fut donné lecture à la Chambre dans la séance du lendemain. Necker allèguait pour motifs de sa sortie du ministère le mauvais état de sa santé « et les inquiétudes mortelles d'une femme aussi vertueuse que chère à son cœur ».

Plutôt que d'invoquer ces raisons qui ne trompèrent personne, n'aurait-il pas mieux valu qu'il dît nettement que, désapprouvant la politique financière de l'Assemblée, il ne croyait pas pouvoir continuer à s'y associer? Il est vrai qu'en lui tenant ce langage il l'aurait mécontentée et il avait encore soif de ses applaudissements. C'est pourquoi il prit soin de lui signaler qu'il laissait en garantie de son administration, sa maison de Paris, sa maison de campagne et 2.400.000 livres par lui déposées dans le Trésor pendant son premier ministère, une quinzaine d'années auparavant,

[1] *De l'administration de M. Necker*, par lui-même, 440.

somme qu'il avait toujours laissée depuis et sur laquelle il ne demandait à prélever que 400.000 livres pour arranger ses affaires. Mais, en entendant rappeler cet acte de générosité, la Chambre ne manifesta aucun signe d'approbation. Elle écouta en silence la lettre de Necker et, sur la proposition de Gaultier de Biauzat, elle s'empressa d'enjoindre à son comité des finances de lui présenter incessamment un projet de décret sur l'organisation et la direction du Trésor public : c'était signifier au ministre démissionnaire qu'elle saurait bien se passer de lui.

Elle le voyait, en effet, partir « avec une profonde et presque universelle indifférence [1] ». Cet homme qui, avant l'ouverture des États généraux avait été l'idole du pays tout entier, qui, au début de l'Assemblée Nationale, passait pour le protecteur des droits du tiers état, dont le renvoi, il n'y avait pas quinze mois, avait été le signal du soulèvement populaire du 14 juillet, et dont le retour de Bâle à Paris n'avait été qu'une suite d'ovations ; cet homme, qui avait joui d'une popularité fort au-dessus de son talent et de ses services, avait fini par paraître insupportable à tous les partis, depuis qu'il s'était montré impuissant à les diriger, et ils éprouvèrent une sorte de soulagement en apprenant qu'il abandonnait le ministère. L'histoire offre peu d'exemples d'une déchéance aussi complète. Il quitta la France en emportant la haine des partisans de l'ancien régime, l'hostilité des révolutionnaires et la rancune des modérés, dont il avait trompé les espérances. Les journaux s'occupèrent à peine de lui [2]. Arrêté une première fois à Arcis-sur-Aube, quoiqu'il fût

[1] Clermont-Gallerande, *Mémoires*, II, 120. — Conf. Ferrières, *Mémoires*, II, 132 ; Fersen, *Corresp.*, 1,79 ; Bertrand de Moleville, *Hist. de la Révol.*, III, 302.

[2] Dans le n° 35 du *Mercure de France*, Mallet du Pan consacra toutefois à son compatriote genevois un fort bel article où, tout en reconnaissant ses fautes, il rend hommage « à son intégrité, à son désintéressement, à son zèle infatigable dans les travaux de sa place, à son attention soutenue aux misères du peuple, à son esprit d'ordre et de mesure dans l'administration des finances ». Cet article se termine ainsi : « Que les citoyens ruinés, brûlés, proscrits, persécutés depuis quinze mois;

muni de deux passeports, l'un signé du roi et l'autre par le maire de Paris, il dut s'adresser à l'Assemblée pour qu'elle ordonnât à la municipalité d'Arcis de lui permettre de continuer sa route ; le président de la Constituante lui écrivit à cette occasion une lettre où ne se trouve pas un mot de regret ni de sympathie ; il fut une seconde fois arrêté à Vesoul, mais la municipalité de cette ville vint à son secours, et il rentra enfin dans sa patrie, plein d'inquiétude sur l'avenir du royaume où il avait joué un si grand rôle.

La Constituante interrompit un instant les discussions sur les assignats pour examiner un projet de décret relatif au remboursement des offices de judicature, dont la suppression avait été prononcée en principe par le décret du 4 août 1789. Le rapporteur, Gossin, exposa qu'il fallait opter entre trois systèmes : d'après le premier, on rembourserait aux titulaires le prix de la finance primitive ; d'après le second, le prix du dernier contrat d'acquisition ; d'après le troisième, la valeur attribuée à chaque office en vertu d'un édit de 1771. Des raisons d'équité et d'intérêt public devaient, suivant lui, faire repousser les deux premiers systèmes, car l'un aurait conduit à spolier ceux qui avaient acquis, sous la protection de la loi, des offices entrés dans le commerce, et l'autre aurait imposé à l'État une dépense exagérée. Il convenait donc d'adopter les évaluations faites en 1771, lesquelles constituaient une sorte de moyen terme entre les deux extrêmes, pouvaient d'autant mieux être acceptées qu'elles émanaient des titulaires eux-mêmes et servaient de

que les défenseurs de la délibération par ordres aient retiré à M. Necker leur estime et leur confiance, cela se conçoit. Mais que les sectateurs des principes qu'il a fait triompher, que ceux auxquels il prodigua sa déférence, sacrifia tout, jusqu'à ses opinions, dont il servit les projets par sa condescendance et caressa l'exagération, l'aient livré à la haine publique ; que le peuple, préservé de la famine par son crédit personnel et par ses soins, que le peuple, à ses genoux lorsqu'il contrariait la couronne, ait demandé sa tête, lorsque la couronne n'avait plus rien à perdre, c'est là un phénomène qui doit inspirer l'horreur de la faveur publique et consoler de la perte de l'affection populaire. »

base aux taxes dues au Trésor, lors des mutations, ainsi qu'au calcul des indemnités auxquelles les propriétaires d'offices avaient droit en cas de suppression. Le comité judiciaire de l'Assemblée Nationale s'aida dans son travail d'états qui avaient été dressés en 1778 par ordre de Necker, et qui depuis lors, avaient été révisés et mis au courant; il les remania, groupa les offices en quatorze classes et fixa leur valeur aux chiffres suivants:

	LIVRES
1° Les juges	196.663.617
2° Les officiers du parquet	23.630.583
3° Les greffiers	19.291.233
4° Les huissiers, sergents, gardes et archers.	12.413.911
5° Les dépositaires de deniers	6.592.796
6° Les procureurs	20.276.643
7° Les notaires	23.859.607
8° Les concierges-buvetiers	206.450
9° Les arpenteurs près les bailliages	338.366
10° Les jurés-priseurs	9.620.580
11° Les jurés-crieurs	726.650
12° Les officiers de navigation	666.141
13° Les officiers municipaux	8.600.248
14° Les officiers du point d'honneur	4.530.000
	327.416.726 [1]

Mais, ajoutait le rapporteur, l'Assemblée Nationale n'ordonnera peut-être pas le remboursement de tous les offices; on peut donc estimer à 280 millions seulement les sommes à payer aux titulaires. D'autre part, cette somme doit être

[1] La valeur des offices de magistrature proprement dits est intéressante à connaître. En voici le relevé : le conseil du roi, 10.333.000 livres ; le grand conseil et la prévôté de l'hôtel, 2.499.000; les parlements, tables de marbre et conseil provincial d'Artois, 62.756.000 ; la chambre des comptes, 44.153.000 ; la cour des aides, 16.547.000 ; la cour et la prévôté des monnaies, 3.381.000; les tribunaux ordinaires et la connétablie, 70.995.000 ; les bureaux des finances, 26.064.000 ; les bureaux d'élections, 14.054.000; les juridictions des gabelles, 9.621.000 ; les juridictions des traites 889.000 ; les juridictions consulaires 842.000. Total 262.134.000 livres.

grossie de 103 millions pour les offices de chancellerie et de 77 millions pour les offices ministériels. Le total des remboursements atteindra donc au plus 460 millions, et de nouvelles vérifications l'abaisseront même sans doute à 450 millions. Mais les corps judiciaires et autres ont contracté des dettes, et, comme ils vont disparaître, il est juste que l'État se charge de ces dettes qui montent environ à 4 millions. Quelques mois plus tôt, la Chambre aurait reculé probablement devant une dépense de près d'un demi-milliard, mais elle était fascinée par la perspective de la prochaine émission des assignats : le rachat des offices lui avait été d'ailleurs indiqué, on s'en souvient, dans le rapport de Montesquiou, comme un des principaux éléments de la dette exigible ; aucun député ne contesta par suite l'opportunité de cette opération et, après quelques observations de détail, on vota une loi qui porte la date du 7 septembre et qui règle le mode de liquidation des offices de judicature et des municipalités.

Un pareil vote préjugeait celui sur la création des assignats, car s'ils n'étaient pas mis en circulation, avec quelles ressources le Trésor aurait-il pu rembourser les titulaires d'offices ? Ceux des députés qui voyaient avec appréhension la faute que la Chambre était sur le point de commettre ne perdirent pourtant pas courage, et ils n'épargnèrent aucun effort pour éclairer leurs collègues. Malouet chercha à leur prouver que la condition essentielle pour faire reparaître l'argent était d'inspirer confiance, et qu'à cet effet il fallait commencer par rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. « Décrétez les impôts, décrétez-les dans une proportion égale aux dépenses publiques ; assurez-en le paiement, car il est évident que, si on ne paie pas les impôts, si les brigands, les incendiaires et tous les moteurs des troubles qui nous agitent, tous ceux qui y participent, sont plus forts que les lois, l'hypothèque de vos créanciers peut être rapidement consommée par les besoins publics... Le papier perd déjà 6 0/0. Ainsi les hommes qui nous demandent 6 écus

pour en échanger 100 contre du papier, parient 6 sur 100 que ce papier sera protesté. » Malouet concluait donc à ce qu'après avoir bien calculé les dépenses annuelles on votât des contributions suffisantes non seulement pour les couvrir, mais encore pour donner un excédant de 20 millions destiné à l'amortissement graduel de la dette.

Suivant Talleyrand, c'était une illusion de croire que les assignats, quoique gagés sur un immense domaine, auraient pour le public la même valeur que l'argent. Pourquoi vaudraient-ils moins ? « C'est d'abord, parce qu'on doutera toujours de l'application exacte du rapport entre la masse des assignats et celle des biens nationaux ; c'est qu'on sera longtemps incertain sur la consommation des ventes ; c'est qu'on ne conçoit pas à quelle époque deux milliards d'assignats, représentant à peu près la valeur des domaines, se trouveront éteints ; c'est parce que, l'argent étant mis en concurrence avec le papier, l'un et l'autre deviennent marchandise, et plus une marchandise est abondante, plus elle doit perdre de son prix ; c'est qu'avec de l'argent on pourra toujours se passer d'assignats, tandis qu'avec des assignats il sera impossible de se passer d'argent... Vous ordonnerez que le papier ne perde pas, j'y consens ; mais vous n'empêcherez pas que l'argent ne gagne, et ce sera absolument la même chose. »

Le projet du comité des finances, fit observer Démeunier, va contre son but, car les créanciers de l'État, sachant que les représentants de la nation ont mis la dette publique sous la sauvegarde de la loyauté française, n'éprouvent aucune inquiétude ; au contraire, « le système hasardé et les combinaisons irréfléchies » du comité leur inspirent de grandes craintes ; craintes non chimériques, car on propose de créer pour 2 milliards de papier-monnaie « parmi les orages de la plus grande des révolutions, à une époque où l'État, qu'il a fallu désorganiser pour le soumettre à une régénération complète, n'obtient pas encore la soumission aux pouvoirs publics ». Enfin, ceux qui ont la pré-

tention d'instituer un régime de numéraire fictif oublient que de tous les peuples, c'est le peuple français qui est le moins disposé à le supporter. Le souvenir des bouleversements causés dans les fortunes par le système de Law est toujours vivace dans le royaume, et quand même le régime du papier-monnaie serait bon ailleurs, il serait mauvais en France.

Dupont de Nemours, dans un discours plein de bon sens et d'aperçus originaux, démontra que les assignats n'étaient pas un mode de paiement, n'éteignaient pas la dette, et qu'ils étaient simplement des titres de créance substitués à d'autres titres. « Ce sont des engagements, ce sont des anticipations que vous avez faites sur vos domaines, comme celles que l'on faisait autrefois sur vos revenus... Le paiement ne sera véritable que le jour où les assignats seront échangés contre les domaines nationaux, ou remboursés de quelque autre manière. Jusque-là la nation, après avoir donné ses assignats à ses créanciers, leur devra précisément la même somme qu'elle leur doit aujourd'hui. » C'est bien à tort, du reste, que l'on se flatte de favoriser, par une vaste émission d'assignats, la vente des domaines nationaux, car « ce n'est pas avec du numéraire que l'on achète, on achète avec des capitaux accumulés », et les assignats ne donneront pas le moyen d'acheter à ceux qui n'ont pas épargné, à ceux qui ne sont pas assez riches pour faire des placements immobiliers. D'ailleurs, l'expérience ne prouve-t-elle pas que le papier-monnaie, quand il est en excès, ne conserve pas la parité avec le numéraire métallique ? « Nous avons eu, il y a dix ans, dans les États-Unis de l'Amérique, l'exemple d'assignats ou de papier-monnaie hypothéqués, comme ceux que l'on vous propose, sur l'honneur et la loyauté de la République entière, sur une masse énorme de biens-fonds, sur des milliers de lieues carrées de territoire fertile et bien arrosé, que l'on mettait en vente à très bon marché; soutenus, comme ceux que l'on vous propose, par des discours éloquents, par des décrets très impérieux. Et

vous avez assez vu, malgré tous les efforts du Congrès, ce papier s'avilir au point qu'une paire de bottes se vendait en papier 36.000 francs, et qu'un souper donné à quatre amis, qu'on aurait payé 10 écus en espèces, coûtait 50.000 écus en papier-monnaie. Vous ne pouvez pas douter qu'au bout de quelques mois la journée ou la semaine de l'ouvrier monterait à la valeur du plus petit de vos assignats (200 livres), qui ne procurerait cependant pas à l'ouvrier plus de pain, plus de vin, plus de viande qu'il n'en peut acheter aujourd'hui avec le prix actuel de sa journée ou de sa semaine. » Si l'ouvrier auquel son salaire permet à peine de vivre ne doit rien gagner aux assignats, le manufacturier, le commerçant n'y gagneront pas davantage, car leurs capitaux sont engagés dans leurs affaires et, par suite, ils ne pourront pas employer les assignats qui leur seront donnés en paiement à l'acquisition de biens nationaux. A qui donc les assignats profiteront-ils? Aux spéculateurs seuls.

Dupont de Nemours ne se contenta pas de critiquer le plan du comité des finances; il lui en substitua un autre, consistant à réserver les assignats pour les besoins du Trésor, en attendant que les nouvelles impositions fussent en plein recouvrement, et à délivrer aux porteurs de créances rentrant dans la dette exigible des obligations nationales, productives d'un intérêt de 3 0/0, admissibles en paiement des biens nationaux et remboursables dans un délai plus ou moins long, au moyen de ressources à affecter à l'amortissement de la dette publique. Dans une éloquente péroraison, l'orateur « demanda acte à la patrie, à l'Europe, à l'histoire », de son opposition au projet d'une émission désordonnée de papier-monnaie.

Pour l'abbé Maury, la raison décisive qui devait la faire repousser, c'est que les assignats qui perdaient déjà 6 0/0 ne pouvaient que perdre encore plus, attendu que la situation générale irait en empirant. Il ne manquera pas de gens, dit-il, pour faire remarquer qu'il n'y a aucun équilibre entre les recettes et les dépenses, et que les domaines nationaux sont loin de

valoir 2 milliards, car sans la dîme et les droits seigneuriaux dont l'abolition a été prononcée, sans les forêts qui sont exceptées des ventes, leur revenu net n'atteint même pas 50 millions. « Les capitalistes aimeront mieux acheter des biens libres que de s'exposer à je ne sais quel retour d'ordre public, en acquérant les propriétés ecclésiastiques. Si une possession de quatorze siècles n'a pas pu garantir le clergé contre l'invasion de ses biens, les nouveaux propriétaires doivent être fort embarrassés pour s'assurer d'un titre incontestable. Les bénéficiers de tout le royaume intimident les acquéreurs des biens ecclésiastiques, en faisant signifier des oppositions et des protestations à tous les porteurs de papier qui se présentent aux enchères ; les créanciers du clergé, des monastères, des chapitres, multiplient les mêmes actes conservatoires de leurs droits. » Comment, dans de telles conditions, les biens nationaux se vendraient-ils à leur valeur véritable, et comment dès lors offriraient-ils à ceux qui détiendront des assignats la certitude d'en être, un jour, remboursés intégralement ? Tels sont les arguments principaux que l'on fit valoir contre le plan du comité. Ils furent développés non seulement par les orateurs que nous venons de citer, mais par plusieurs autres encore : le duc de La Rochefoucauld, les comtes de Clermont-Tonnerre, de La Blache et de Montlosier, MM. Lebrun, Bergasse, de Boislandry, Decrétot, etc.

Avec son ardeur habituelle à défendre les causes qu'il croyait justes, Dupont de Nemours voulut agir sur l'opinion publique. Il rédigea, en conséquence, une brochure intitulée : *Effet des assignats sur le prix du pain, par un Ami du peuple.* Elle attirait l'attention sur le renchérissement que l'augmentation subite du numéraire fictif ne pouvait manquer d'amener dans le prix de toutes les denrées et marchandises, et sur la misère qui en résulterait pour les ouvriers. Dupont lui donna une grande publicité, et Barnave l'ayant dénoncée, à la séance du 10 septembre, comme un écrit incendiaire, il n'hésita pas à s'en reconnaître l'auteur ; il ajouta qu'il avait

conscience de s'être conduit en bon citoyen en combattant un projet désastreux pour le peuple, pour l'agriculture et pour le commerce. D'autres écrivains encore se prononcèrent contre le recours aux assignats, et parmi eux il faut en citer deux, à raison de leur notoriété et du talent qu'ils mirent à défendre leur thèse : nous voulons parler de Condorcet et de Lavoisier. Dans un *Mémoire sur la proposition d'acquitter la dette exigible en assignats*, Condorcet établit que tout papier forcé est une injustice, que la création de 2 milliards d'assignats aboutirait à la banqueroute, qu'on n'avait qu'à prendre le temps nécessaire pour effectuer la vente des biens nationaux, qu'en ne se hâtant pas on en retirerait un prix plus élevé, qu'on se servirait ensuite des sommes produites par leur aliénation pour éteindre peu à peu la dette et qu'il fallait commencer par combler le déficit, en ramenant le rendement des impôts au niveau des dépenses. Sages conseils auxquels malheureusement la Constituante était incapable de se plier ! — L'étude de Lavoisier porte le titre de *Réflexion sur les assignats et sur la liquidation de la dette exigible ou arriérée*. Elle commence par rechercher ce que valaient, avant la Révolution, les biens ecclésiastiques, et estime que leur valeur montait à plus de 4 milliards. Mais cette valeur a été successivement diminuée par la suppression des dîmes, qui entraient à peu près pour moitié dans les revenus du clergé, par la suppression des droits féodaux et par la réserve des forêts qui, avec grande raison du reste, ont été soustraites à l'aliénation. Les biens ecclésiastiques destinés à être vendus ne peuvent donc pas être évalués à plus de 1.800 millions, et comme on a déjà créé pour 400 millions d'assignats, qu'il faudra encore en autoriser pour 350 millions, peut-être même pour 500 millions, afin de parer au déficit de 1790 et de 1791, les biens nationaux avec lesquels on pourra gager l'émission d'assignats projetée ne représentent pas une valeur de plus de 900 millions à un milliard. D'autre part, « le numéraire existant en France n'excède pas beaucoup 2 milliards. Ainsi créer 2 milliards

d'assignats et les mettre en circulation, c'est doubler le numéraire du royaume ». D'où la conséquence que le prix de toutes choses doublera, et comme le papier ne vaudra jamais l'argent, la perte sur la valeur nominale des assignats sera de plus de moitié. L'Assemblée devrait donc rejeter le plan dont on l'entretient et convertir la dette exigible en obligations nationales, qui seraient admises en paiement des domaines nationaux et amorties successivement. Suivant Lavoisier, ce système aurait eu l'immense avantage d'empêcher la vente à vil prix des biens nationaux, car beaucoup parmi eux, tels que les couvents, les abbayes, devaient être d'un placement difficile, et ce n'était pas trop que de prendre quatre ou cinq ans pour procéder à leur aliénation.

Quoique démissionnaire, Necker crut également devoir présenter à la Chambre un mémoire sur le projet de liquidation de la dette publique. Ce mémoire fut lu dans la séance du 17 septembre. Il reproche tout d'abord au comité des finances d'avoir abusivement grossi le chiffre de la dette exigible, et il la réduit de 1.900 millions à 600, en en défalquant : 1° tous les emprunts dont le remboursement avait été prévu à un terme plus ou moins éloigné au moment de leur conclusion ; 2° la dette du clergé, qui ne s'amortissait qu'à raison de 3 ou 4 millions par an ; 3° la valeur des charges de finances et le montant des cautionnements des fermiers et régisseurs généraux ainsi que de leurs employés, par le motif qu'ils étaient tous encore en fonctions et qu'il s'écoulerait des années avant que leurs comptes ne fussent apurés, etc. Cette critique était fondée, car il n'y avait aucune raison pour comprendre dans la dette à éteindre de suite la plus grande partie des créances sur l'État que le comité des finances y avait arbitrairement rangées. Mais à cela se borne à peu près le mérite du mémoire de Necker. La seconde partie en est consacrée à un exposé très peu précis des moyens à employer pour rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses. Le seul conseil sage qu'il donne aux députés, c'est de maintenir les contributions indirectes, attendu que

« l'expérience a appris que les grandes idées nouvelles en fait d'impôts sont une spéculation chimérique ». Necker fait d'ailleurs un aveu singulier dans sa bouche : « Le rétablissement de l'ordre dans les finances n'était qu'un jeu d'enfant au mois de mai 1789 » ; et, pour s'excuser de ne pas l'avoir accompli, puisqu'il était si facile, il rejette sur l'Assemblée Nationale la responsabilité de l'aggravation du déficit. Suivant son habitude, il se lance dans des considérations purement personnelles, se plaint « des poursuites injurieuses » que d'injustes ennemis lui ont prodiguées, et remarque que, « pour une âme sensible, il y a quelque douceur dans l'injustice et même dans l'ingratitude ».

La mémoire de Necker ne pouvait guère arrêter l'entraînement auquel la Chambre était sur le point de céder. Mais, à la séance du 24 septembre, elle reçut communication d'un rapport de son comité d'agriculture et de commerce, qui était de nature à lui ouvrir les yeux. Ce document indiquait en effet que, sur trente-trois places de commerce dont l'avis avait été demandé au sujet d'une nouvelle création d'assignats, six seulement semblaient lui être favorables, et que vingt-sept lui étaient nettement contraires. Les premières étaient : Bordeaux, Lorient, Rennes, Saint-Malo, Tours et Auxerre. Les autres étaient : Lyon, Nantes, Le Havre, La Rochelle, Marseille, Rouen, Lille, Valenciennes, Amiens, Abbeville, Elbeuf, Louviers, Reims, Sedan, Granville, Caen, Orléans, Laval, Saint-Quentin, Angers, Troyes, Le Mans et Montpellier. La grande majorité des villes industrielles de France considérait donc comme un danger la mise en circulation d'une grosse masse de papier-monnaie, et, comme le fit observer le rapporteur, leur opinion avait d'autant plus de poids qu'elles n'avaient pas pu matériellement s'entendre ni correspondre entre elles et que, par suite, l'esprit de parti n'avait en rien influé sur leurs délibérations.

Rarement, on le voit, question fut plus mûrement discutée dans le sein de la Constituante. Toutes les considérations qui militaient contre le projet dont elle était saisie lui furent

exposées avec autant d'éloquence que de conviction, et c'est de propos délibéré, non par surprise, qu'elle adopta le projet sur les assignats. Quels arguments l'y décidèrent ? Ils se rencontrent tous dans les discours de quatre orateurs, Anson, Montesquiou, Mirabeau et Barnave, les autres députés qui parlèrent dans le même sens n'étant pas dignes d'être cités. Anson fit valoir qu'une nation ne peut conserver son crédit qu'à la triple condition de payer avec exactitude les intérêts de sa dette, d'acquitter à terme fixe le remboursement des capitaux exigibles et d'élever le produit des impositions au niveau des dépenses annuelles. Or, dit-il, personne ne peut contester que la France aura du mal à remplir la première et la troisième de ces conditions et que, sans la vente des bien nationaux, elle serait dans l'impossibilité de remplir la seconde. L'émission des assignats, qui seule mettra les capitalistes en état d'acquérir les biens nationaux, est donc une nécessité, et en éteignant pour 2 milliards de dettes exigibles dont l'intérêt est d'au moins 100 millions, on soulagera le contribuable de pareille somme d'impôts. On prétend que les assignats perdront jusqu'à 50 0/0, mais ce danger n'est pas à craindre, car l'assignat solidement hypothéqué n'est pas un fragile papier-monnaie. D'ailleurs, s'il perd, cela ne nuira qu'au commerce d'importation. « Qu'en résultera-t-il ? Que l'on achètera moins de marchandises étrangères, et tant mieux pour nos fabriques. » — Montesquiou raisonnait de même. « Le premier besoin du peuple est sans contredit la diminution des impôts, et il est impossible de les diminuer sans décharger le Trésor public d'une grande partie des intérêts de la dette et des remboursements annuellement promis. Il est également impossible, car cela serait injuste, de réduire les intérêts sans rembourser. Pour être en état de le faire, il faut un moyen qui supplée à l'argent qui vous manque. Vous le trouvez dans la valeur des immeubles dont la nation peut disposer. » Mais, pour réaliser cette valeur, il faut doter le public d'un nouveau signe monétaire : l'argent manque dans le royaume, et cela depuis

longtemps, car « depuis plus de vingt ans, dix mille terres sont à vendre, et personne ne les achète », parce que l'on manque de monnaie pour les payer. Aujourd'hui que l'on va mettre en vente tous les domaines nationaux, comment les acquéreurs en solderaient-ils le prix, s'ils ne pouvaient pas le faire avec ce supplément de monnaie qu'on appelle les assignats ? On objecte que leur masse dépassera la valeur de leur gage immobilier. « Mais j'ai entre les mains un travail d'évaluation duquel il résulte, avec une très grande probabilité, pour ne rien dire de plus, que le revenu territorial des domaines nationaux dans tout le royaume s'élève au-delà de 132 millions. Il faut ajouter à cette somme le prix des possessions que renferment la ville de Paris et les autres grandes villes, la valeur des bâtiments d'habitation, le revenu attaché aux cures, enfin les anciens domaines de la couronne. Je ne crois donc rien exagérer en portant le capital dont nous avons la disposition au-delà de 4 milliards ; les bois y sont dans la proportion du quart au cinquième ; ainsi nous pouvons, en les réservant, compter au moins sur 3 milliards. »

Dans le discours de Mirabeau, la question est serrée de moins près, mais les considérations d'ordre politique et les mouvements oratoires abondent. « C'est la persuasion de la vente certaine et instante des biens nationaux qui peut seule assurer le succès de notre projet de liquidation par les assignats, comme il n'y a que cette vente effective qui puisse sauver la chose publique. Aussi je mets au nombre des ennemis de l'État, je regarde comme criminel envers la nation quiconque cherche à ébranler cette base sacrée de tous nos projets régénérateurs. » Les assignats seront un moyen de salut pour le pays, car, « riches en population, riches en sol, riches en industrie, nous ne l'avons jamais été en numéraire. Pourquoi ? c'est qu'un gouvernement vampirique a, depuis plus d'un siècle, sucé le sang des peuples pour s'environner de faste et de profusion. La pléthore est au centre de l'empire ; le marasme, la langueur aux extrémi-

tés... On vous dit que doubler le numéraire, c'est doubler en peu de temps le prix de toutes choses, que le même nombre d'objets à représenter ayant le double de signes, chacun d'eux doit perdre la moitié de sa valeur. Fausse conséquence, s'il en fût jamais! Car, les signes étant doublés, les objets à représenter se multiplient, les consommations, les reproductions s'accroissent, les travaux augmentent, d'utiles entreprises se forment, et l'industrie fournit une nouvelle matière à de nouvelles dépenses. Aujourd'hui que la moitié du numéraire semble évanouie, voyons-nous que tous les objets nécessaires à la vie s'acquièrent à moitié prix? Depuis l'émission des assignats qui forment à peu près la cinquième partie de notre numéraire effectif, voyons-nous que le prix des choses se soit élevé d'un cinquième, qu'il ait même reçu quelque accroissement? Qu'on cesse donc de nous harceler en contant ces rêves, qu'on ne pense pas nous effrayer par ces vains fantômes. » Après avoir imputé les critiques dirigées contre les assignats aux craintes égoïstes des commerçants, banquiers et capitalistes, Mirabeau tient aux députés ce langage : « Si vous défériez à tous ces intérêts privés qui se croisent et se combattent les uns les autres, vous finiriez par composer avec le besoin, vous concilieriez mal les opinions, et la chose publique resterait en souffrance. C'est d'une hauteur d'esprit qui embrasse les idées générales que doivent partir les lois des empires... Oser être grand, savoir être juste, on n'est législateur qu'à ce prix. » — Les belles tirades de Mirabeau furent couvertes d'applaudissements. Le discours de Barnave n'eut pas moins de succès. Il dénonce avec éloquence l'opposition que les financiers et les ennemis de la Révolution font à l'émission des assignats, et il ajoute : « Il y a encore un autre motif pour empêcher que la vente des biens ci-devant ecclésiastiques ne s'effectue. On espère que l'impôt, par son accroissement, devenant odieux au peuple, on ne pourra pas mettre en mouvement nos institutions, payer nos administrateurs et que la constitution n'existera que sur le papier. »

La discussion s'était prolongée pendant douze séances, lorsqu'elle fut déclarée close le 28 septembre. Les opinions étaient formées, et la presse révolutionnaire commençait à s'irriter de la longueur des débats. Suivant elle, il fallait être un partisan de l'aristocratie et de l'ancien régime pour combattre l'émission des assignats. « Si l'on devait en politique, lisons-nous dans un journal du temps [1], juger de la bonté d'un projet par les vues secrètes de ceux qui s'y opposent ou qui le défendent, nous serions dispensés de donner notre opinion sur les assignats. Nous nous contenterions de remarquer que le parti des aristocrates dans l'Assemblée Nationale rugit lorsqu'on prononce le nom d'assignats, tandis que les patriotes les regardent comme le seul moyen de sauver l'État. Nous dirions que les banquiers, les agents de change, et généralement tous les agioteurs de Paris, s'opposent de toutes leurs forces à leur émission ; nous conclurions de là que cette opération doit bien être avantageuse au peuple, puisque tant de gens qui sont ses ennemis naturels n'épargnent ni soins, ni peine pour la contrarier. » Les journaux les plus influents appuyaient donc le projet du comité des finances. En même temps, une propagande fort active se faisait dans le même sens au sein de la population parisienne. « La grande question qui s'agite dans l'Assemblée est également agitée sur les places et dans les endroits publics, raconte un témoin. Des hommes, des jeunes gens et même des femmes montent sur une chaise, et avec un papier à la main, ou parlant d'abondance, ils s'adressent à la foule qui s'attroupe pour les écouter. Leur thème est généralement en faveur des assignats. Ces orateurs contribuent beaucoup à entretenir et à augmenter la fermentation des esprits... Dans le peuple et dans le commerce de la capitale, l'opinion favorable à l'émission des assignats va chaque jour gagnant de la force. Au moyen de petits écrits à la portée de la basse classe et de motions faites dans les lieux publics, on a eu l'art de lui per-

[1] *Les Révolutions de Paris*, n° 62.

suader que cette opération intéressait le salut de la nouvelle constitution, en rendant irrévocable l'aliénation des biens du clergé, et en permettant de rembourser les charges des parlements supprimés [1]. » Le sentiment populaire acceptait donc de plus en plus nettement l'idée d'une forte augmentation de papier-monnaie ; il se laissait bercer par l'espoir d'un retour de la prospérité publique et de la consolidation du nouvel ordre de choses. Il n'était pas possible que ce courant d'opinion n'influençât pas certains députés. Néanmoins, beaucoup d'autres se rendaient compte des dangers de la multiplication excessive du papier-monnaie et du caractère chimérique d'un remboursement trop général des dettes de l'État. Aussi, lorsqu'il s'agit, le 29 septembre, de voter un projet de décret, personne ne demanda plus la création de 1.900 millions d'assignats en vue d'éteindre pareil chiffre de la dette. Après une séance orageuse, dans laquelle Duval d'Espremesnil et Cazalès firent naître de violents incidents, la Chambre des députés adopta par 508 voix contre 423 les trois dispositions suivantes : 1° la dette non constituée de l'État et celle du clergé seront remboursées, suivant l'ordre qui sera indiqué, en assignats ne portant pas intérêt ; 2° il n'y aura pas en circulation plus de 1.200 millions d'assignats, y compris les 400 millions déjà décrétés ; 3° les assignats qui rentreront dans la Caisse de l'Extraordinaire seront brûlés, et il ne pourra pas être fait une nouvelle émission d'assignats sans un décret du Corps Législatif, et toujours sous la condition qu'ils ne puissent ni excéder la valeur des biens nationaux, ni porter la circulation au-delà de 1.200 millions.

Cette loi du 29 septembre constituait une sorte de transaction entre les deux systèmes opposés qui avaient été soutenus au cours de la délibération. Elle ne consacrait pas plus l'avis des députés qui auraient voulu que l'on créât une masse d'assignats suffisante pour éteindre la totalité des dettes de l'État, que l'avis de ceux qui s'opposaient à ce

[1] *Corresp. des Ambass. vénit.* I. 164. 168 ; dépêches des 13 et 27 septembre 1790.

qu'on augmentât l'émission de papier-monnaie antérieurement autorisée. Elle disait bien que la dette publique serait remboursée en assignats ; mais, comme elle fixait à 1.200 millions au maximum le montant des assignats à mettre en circulation, qu'il y en avait déjà 400 millions qui avaient une affectation spéciale, et que 3 à 400 millions au moins seraient nécessaires pour combler le déficit de 1790, il ne devait pas en rester plus de 4 à 500 millions pour servir au paiement d'une partie de la dette. Il est vrai que, si la valeur des biens nationaux dépassait 1.200 millions la loi admettait qu'après la destruction des assignats rentrés dans la Caisse de l'Extraordinaire, de nouveaux assignats pourraient être émis jusqu'à concurrence de cette valeur et dans la limite du maximum de la circulation légale. Cette clause était dangereuse, en ce sens qu'il était difficile de connaître exactement ce que valait le domaine immobilier de l'État, qu'on pouvait être porté à en faire une évaluation exagérée, et que l'on serait ainsi entraîné à dépasser de plusieurs centaines de millions peut-être les sommes à provenir de la mise en vente de ce domaine. Néanmoins, il n'est pas douteux que les Constituants aient aperçu le péril des propositions du comité des finances, et ils firent preuve de bon sens en se refusant à les consacrer intégralement. Tripler la masse de papier-monnaie qui avait été prévue par la loi du 19 décembre 1789 était assurément une solution aventureuse, mais c'eût été un acte de folie que de la quintupler, ainsi que le comité des finances n'avait pas craint de le conseiller. La dépréciation immédiate des assignats avait d'ailleurs moins de chances de se produire avec leur limitation à 1.200 millions, qu'avec l'extension désordonnée que certains membres de la Chambre prétendaient imprimer à leur circulation.

La loi du 29 septembre 1790 était donc moins mauvaise qu'on aurait pu le craindre. Mais elle mérite néanmoins d'être jugée sévèrement, car, en créant pour plus d'un milliard de papier-monnaie dans un temps où la monnaie métallique était devenue rare et timide, elle devait fatalement entraîner les résultats

suivants : renchérissement de l'argent, achat des biens nationaux au-dessous de leur prix réel au moyen d'un papier ne conservant pas sa valeur nominale, perte imposée aux créanciers de l'État qui seraient remboursés avec ce même papier, perte également pour le Trésor qui ne recevrait plus qu'en papier le montant des contributions, par suite aggravation de la crise financière et commerciale, trouble dans les fortunes privées, moins-value dans le rendement de l'impôt et dilapidation des propriétés immobilières de l'État. Telles sont les tristes conséquences auxquelles était conduite la Constituante par la hâte présomptueuse qu'elle apportait à ses entreprises. Ayant mis la main sur les biens du clergé et sur l'ancien domaine de la couronne, ayant par suite à sa disposition une ressource extraordinaire d'une importance énorme, elle aurait dû aménager cette ressource de manière à en tirer le meilleur parti possible, procéder à sa réalisation avec une sage lenteur, à la suite d'estimations rigoureuses et d'après les facultés d'achat des capitalistes gros et petits, puis éteindre les dettes de l'État les plus onéreuses avec le produit des ventes. Au contraire, afin d'éblouir le pays et de satisfaire des appétits particuliers, elle se décida à précipiter l'aliénation des propriétés nationales et à munir les acheteurs d'un papier-monnaie qui faciliterait leurs opérations. Un semblable système était l'organisation du gaspillage et une banqueroute partielle, car les assignats devant servir au remboursement de la dette n'avaient jamais été au pair et devaient l'être de moins en moins.

Quoi qu'il en soit, la Constituante, après son vote du 29 septembre, eut à prendre différentes dispositions pour le compléter. Comme les assignats dont elle venait d'adopter la création ne devaient pas être productifs d'intérêts, elle pensa avec raison qu'il convenait de leur assimiler ceux antérieurement autorisés. Elle décréta, en conséquence, le 10 octobre, que les 400 millions d'assignats créés en vertu de la loi du 17 avril précédent cesseraient, à partir du 16 octobre, de porter intérêt, et que le semestre échu serait payable

à dater du 1er janvier 1791. Le même jour, elle régla la forme et la valeur des assignats à émettre. Elle décida qu'il y aurait pour 400 millions d'assignats de 2.000 livres, pour 240 millions d'assignats de 300 livres, pour 40 millions d'assignats de 100 livres, pour 36 millions d'assignats de 90 livres, pour 32 millions d'assignats de 80 livres, pour 28 millions d'assignats de 70 livres, pour 24 millions d'assignats de 60 livres, enfin pour 20 millions d'assignats de 50 livres. Ainsi, sur une émission totale de 800 millions, les billets de 100 livres et au dessous ne représentaient que 180 millions. C'est afin d'éviter que le papier ne chassât le numéraire, en se substituant à lui dans les opérations journalières d'achats et de ventes, que l'Assemblée Nationale avait adopté cette proportion. Nous verrons plus tard que son but ne fut pas atteint, et qu'elle fut obligée d'augmenter le nombre des petites coupures.

CHAPITRE VII

Un décret du 8 octobre rend à la Caisse d'Escompte le caractère de banque privée (274). — Par diverses lois la Constituante s'efforce de faciliter et de hâter l'aliénation des biens nationaux (275). — Mesures prises dans ce but en ce qui concerne les possesseurs d'offices supprimés (276). — Différents décrets se proposent de conserver et d'étendre le domaine national (278). — Suppression des droits de traites intérieures (280). — Dans un rapport du 13 octobre, Lebrun évalue le déficit des trois derniers mois de 1790 à 134 millions; détails qu'il donne sur le dépérissement des impôts (282). — La Constituante vote successivement 139 millions en assignats pour les besoins du dernier trimestre de l'année; discussion, le 5 novembre, sur l'arriéré des recettes (283). — Paiements faits en assignats à la Caisse d'Escompte et aux ministères de la Marine et de la Guerre (285). — Le 27 novembre, le contrôleur général Lambert se plaint de ce que les impôts ne rentrent pas (286). — Dans un rapport du 29 octobre, Montesquiou constate que les assignats seront en partie consacrés à combler le déficit de 1790 (286). — Publication d'un ouvrage de Calonne sur les finances (287). — Décret du 6 novembre sur l'emploi à faire des 800 millions de nouveaux assignats (288). — Suppression des offices d'amirauté et des places de receveurs généraux, trésoriers généraux, receveurs particuliers; la perception des contributions et leur transmission au Trésor sont confiés à des agents électifs, dépendant des directoires de district (289). — Décret du 24 novembre sur la suppression des brevets de retenue (291). — Suppression des offices de payeurs des rentes de l'ancien clergé et remboursement de la dette de cet ordre (294). — Organisation de la Caisse de l'Extraordinaire chargée de

l'acquittement des dettes de l'État ; elle devra avancer au Trésor 95 millions en 1791 (295). — Création, le 16 décembre, d'une direction générale de liquidation placée sous la dépendance des comités de l'Assemblée (296). — Rapports de Lebrun et de La Rochefoucauld, en date des 15 novembre et 6 décembre, sur les dépenses et les recettes de 1791 ; ils annoncent que cet exercice sera en équilibre (297). — Rapport et décret du 16 décembre sur un secours de 15 millions à employer pour l'État en ateliers de charité (301). — Afin de procurer du travail aux ouvriers, l'Assemblée vote, le 24 décembre, une loi sur le desséchement des marais (304). — Désordres survenus depuis quatre mois dans les provinces (304). — Lois sur la circulation des grains ; changement des ministres (307). — Discussions violentes dans le sein de la Constituante : décret du 18 décembre contre les émigrés (310). — Protestations de l'épiscopat contre la constitution civile du clergé ; loi du 27 novembre sur le serment des ecclésiastiques (311).

Tout en autorisant l'émission de 1.200 millions d'assignats, la Constituante espérait bien que cette mesure ne serait qu'un expédient momentané. Elle comptait sur les sommes à provenir de la vente des biens nationaux pour diminuer rapidement l'importance de la circulation de papier. Elle voulut tout d'abord qu'aucune confusion ne pût exister dans l'esprit du public entre le papier d'État et celui de la Caisse d'Escompte. Quelques jours avant le vote de la loi du 29 septembre, cette société avait demandé l'autorisation d'émettre pour 30 millions de billets de 300 et de 200 livres, et une pétition du commerce de Paris avait appuyé cette demande. Le comité des finances l'avait accueillie, et il avait rédigé un projet de décret en ce sens. Mais quand il fut soumis, le 8 octobre, à l'Assemblée, Camus soutint que les opérations de la Caisse devaient être désormais indifférentes à l'État, et qu'il ne fallait pas lui accorder une autorisation qui semblerait être « une sorte de garantie ». Sur sa proposition, l'Assemblée se borna à décréter qu'elle levait la défense qui lui avait été faite de se livrer à de nouvelles émissions de billets. N'ayant plus besoin d'elle par suite de la création de 1.200 millions d'assignats, elle lui retira donc brusquement son patronage et lui rendit le

caractère de banque privée : elle s'exposait ainsi à déprécier ses billets, mais cette dépréciation n'était pas pour lui déplaire, car elle désirait que la confiance des citoyens se reportât exclusivement sur les assignats.

Quant à ceux-ci, ils devaient paraître une valeur d'autant meilleure qu'ils trouveraient plus vite leur emploi dans l'acquisition des biens nationaux et seraient, par suite, plus rapidement éteints. Aussi, après le vote de la loi du 29 septembre, un des premiers soins de la Constituante fut-il de faciliter l'aliénation des propriétés domaniales. Par un décret en date du 10 octobre, elle fixa aux municipalités qui avaient manifesté l'intention d'acquérir des biens nationaux des délais de rigueur pour compléter leurs soumissions et procéder à l'estimation de ces biens. Mais elle ne se proposait pas, malgré les termes de son décret, de créer des déchéances à l'encontre des communes disposées à acheter quelque domaine de l'État. La preuve en est qu'elle prorogea, par une loi du 31 décembre 1790, les délais antérieurement indiqués et simplifia les formalités. Cette loi est motivée, entre autres considérations, par celle-ci : « Que les différents corps administratifs, surchargés d'un grand nombre de travaux depuis l'époque de leur création, n'avaient pas pu surveiller avec l'activité nécessaire les opérations relatives à l'acquisition des biens nationaux. » Ce motif n'etait pas un simple prétexte : les corps élus se trouvaient, en effet, accablés d'attributions délicates, en ce qui concerne la mise en vente et l'administration des immenses domaines que des lois récentes avaient mis à la disposition de l'État. Pour s'en convaincre, il suffit de lire le décret du 23 octobre 1790, qui compléta et rectifia sur plusieurs points ceux antérieurement rendus. Ce décret commence par rappeler quels sont les biens dont la vente doit être immédiatement poursuivie et ceux dont l'aliénation est provisoirement ajournée : ces derniers sont les biens des fabriques, des fondations paroissiales, des collèges et tous autres établissements destinés à l'enseignement public, des hôpitaux, maisons

de charité et tous établissements consacrés au soulagement des pauvres, de l'Ordre de Malte et autres ordres religieux militaires, les domaines réservés au roi et les forêts. Il s'occupe ensuite de l'administration des biens nationaux, les confie aux directoires de département et de district, prescrit que les terres et maisons soient toutes affermées, règle la forme, la durée et les principales conditions des baux, l'estimation, la mise aux enchères et la conservation des objets mobiliers, livres et titres, le mode d'exercice des actions en justice, les justifications à exiger des créanciers des corps et communautés supprimées, etc. Une tâche aussi absorbante et aussi compliquée aurait légitimé l'intervention d'employés compétents, honnêtes et soumis à une sévère hiérarchie ; mais, comme elle était confiée aux citoyens plus ou moins scrupuleux et généralement peu éclairés que les hasards du scrutin avaient fait entrer dans les administrations départementales, il n'est pas étonnant que les choses ne se passassent pas toujours très régulièrement et au mieux des intérêts de l'État.

De même qu'elle s'efforça de multiplier les ventes de biens domaniaux aux municipalités, la Constituante chercha les moyens de hâter leur acquisition par les particuliers. A cet effet, elle adopta, le 3 novembre, de notables simplifications aux formalités édictées par les lois du mois de mai et du mois de juin précédents, et elle fractionna davantage les termes de paiement. D'après La Rochefoucauld, rapporteur, ces nouvelles facilités ne pouvaient manquer d'accroître le nombre des acheteurs, de profiter à « ces citoyens qui, vivant de l'industrie agricole ou de toute autre, peuvent mettre en réserve, chaque année, un petit fonds pour payer leurs acquisitions à des termes un peu plus prolongés..., et de soustraire plus tôt les domaines nationaux à l'administration commune, toujours moins intelligente et moins soigneuse que l'intérêt particulier d'un propriétaire ».

Ces mesures ne parurent pas encore suffisantes, et la Chambre s'efforça de créer toute une catégorie d'acheteurs.

Se fondant sur ce que la loi du 29 septembre avait ordonné le remboursement en assignats des offices dont la suppression était ou serait prononcée, elle décréta, le 30 octobre, qu'il serait délivré à chaque titulaire liquidé un brevet ou reconnaissance de liquidation, payable en assignats et acceptable pour l'acquisition des biens nationaux ; que ces reconnaissances seraient remboursables suivant l'importance des crédits que l'Assemblée affecterait à cette destination, mais qu'en attendant leur remboursement les anciens titulaires d'offices pourraient les donner en paiement de biens domaniaux et qu'elles seraient reçues comme comptant. Les députés espéraient évidemment que de nombreux possesseurs d'offices préféreraient consacrer le prix de leurs charges à acheter des immeubles nationaux, dont le plus souvent ils pourraient devenir acquéreurs à des conditions avantageuses, plutôt que d'attendre, peut-être très longtemps, d'en être payés en assignats par la Caisse de l'Extraordinaire. Comme les offices à supprimer avaient une valeur de plusieurs centaines de millions, rien n'eût été certes plus désirable que de voir beaucoup d'anciens titulaires d'offices employer les sommes dont ils avaient droit d'obtenir le remboursement à l'acquisition d'anciens domaines ecclésiastiques ; mais c'était une illusion de croire qu'ils poursuivraient en grand nombre cette acquisition, car les tracas et les frais que comporte la gestion de propriétés foncières, la difficulté du choix, la modicité de la plupart des offices, enfin les habitudes citadines des titulaires de ces offices étaient autant d'obstacles à ce qu'ils achetassent les domaines mis en vente par l'État. La Constituante ne persista pas moins à croire qu'elle trouverait en eux des acquéreurs, et elle rendit, le 6 novembre et le 30 décembre, deux autres lois pour étendre la faculté de soumissionner aux propriétaires d'offices dont la liquidation ne serait pas terminée, aux propriétaires de dîmes inféodées, aux propriétaires de cautionnements déclarés remboursables, et pour les autoriser à employer leurs reconnaissances à des acquisitions dans plusieurs districts.

Enfin, l'Assemblée veilla non seulement à empêcher toute distraction abusive du domaine national, mais encore à l'étendre. Le 7 octobre, elle déclara nulle et non avenue toute vente qui, postérieurement à la loi du 2 novembre 1789 par laquelle les biens ecclésiastiques avaient été mis à la disposition de la nation, aurait été faite, autrement qu'en vertu de ses décrets, de propriétés du clergé, des fabriques et des établissements d'enseignement ou de charité. Le 8 octobre, dans une loi fixant le mode de paiement des pensions accordées aux religieux et religieuses, elle inséra des dispositions ayant pour objet de permettre la fermeture d'un grand nombre de couvents et monastères, et par suite la mise en vente des bâtiments et des jardins qui en dépendaient. En même temps, elle limita de la façon la plus stricte les paiements à faire annuellement aux membres des congrégations de l'un et l'autre sexe. Le 6 novembre, elle ordonna la mise sous scellés du mobilier existant dans les couvents et monastères, à l'exception des objets nécessaires à l'usage journalier et personnel des religieux, ainsi que celle des ornements, vases sacrés et autres objets du culte existant dans les églises et qui ne seraient pas nécessaires au service paroissial. Puis, le 22 novembre, elle statua sur la nature du domaine public et du domaine national, sur les apanages, les échanges et les concessions à titre gratuit ou onéreux des biens de l'État.

Cette loi du 22 novembre est précédée d'un préambule, et nous y relevons deux considérants destinés à justifier, l'un les aliénations qu'avait prescrites la Chambre, l'autre les revendications qu'elle allait exercer. Le premier porte « que la maxime de l'inaliénabilité du domaine national serait préjudiciable à l'intérêt public, puisque des possessions foncières livrées à une administration générale sont frappées d'une sorte de stérilité, tandis que dans la main de propriétaires actifs et vigilants elles se fertilisent, multiplient les subsistances et animent la circulation, fournissent des aliments à l'industrie et enrichissent l'État ». Certes, il n'y

a théoriquement rien à reprendre à cette argumentation, et la Constituante aurait eu tort de vouloir conserver indéfiniment en la possession de l'État les innombrables immeubles, le plus souvent de peu d'importance et d'une gestion coûteuse, qu'elle avait ravis à l'Église. Mais le reproche qu'on lui adressait était autre : c'était de prétendre aliéner tous ces immeubles avec une hâte qui devait fatalement les frapper d'une énorme dépréciation et, sur ce point, le préambule de la loi garde un silence prudent. Le second considérant affirme « que toute concession, toute distraction du domaine public [1], est essentiellement nulle et révocable, si elle est faite sans le concours de la nation; que celle-ci conserve sur les biens ainsi distraits la même autorité et les mêmes droits que sur ceux qui sont restés dans ses mains; que ce principe, qu'aucun laps de temps ne peut affaiblir, s'étend à tous les objets détachés du domaine national, sans aucune exception. » La règle dont le législateur se prévalait en ces termes avait pour but la revision des contrats d'échange, qui avaient parfois servi à tourner la loi de l'inaliénabilité du domaine de la couronne et avaient été, pour ce motif, l'objet de tant de plaintes, surtout depuis l'abus qu'en avait fait Calonne. « Le mot d'échanges, lisons-nous dans le rapport de M. Enjubault de La Roche, excite vos murmures. Il se présente à votre imagination sous un aspect bien défavorable, et, en thèse générale, votre indignation n'est que trop fondée. Votre comité ne vous rappellera point les basses intrigues, les manœuvres odieuses que des courtisans corrupteurs et des ministres corrompus ont souvent employées pour couvrir du voile de l'échange les déprédations les plus condamnables. » Puis le rapporteur établit que, de tout temps, les échanges avaient été astreints à des formes rigoureuses, dont l'inobservation entraînait la nullité du contrat et que tant que les formalités de l'échange n'étaient pas complètement remplies, le droit de propriété des échangistes restait

[1] Cette expression est impropre ; il faut lire du domaine national.

précaire, quelque longue que fût leur possession. En conséquence, la loi du 22 novembre annule les échanges des biens domaniaux qui seront reconnus irréguliers, permet de révoquer ceux qui, malgré l'exact accomplissement des formes, auront été entachés de fraude ou de simulation et auront causé à la couronne une lésion d'un huitième, et soumet à la ratification de l'Assemblée Nationale ceux non encore consommés ou qui ne l'ont été que depuis la convocation des États généraux. Enfin, elle déclare sujettes à rachat, moyennant le remboursement du prix primitif, les aliénations des biens et droits domaniaux faites à un titre quelconque postérieurement à l'ordonnance de 1566 qui a rendu le domaine royal inaliénable, et autorise l'annulation des baux emphytéotiques ou à longues échéances des biens appartenant à la nation. Ces dispositions sont rigoureuses et, en permettant des recherches sur l'origine de maintes propriétés, elles exposaient de nombreuses familles à la ruine; elles allaient donc être une nouvelle cause de perturbation dans les fortunes; mais, en somme, elles ne lésaient aucun droit acquis et elles étaient légitimées par l'intérêt qu'avait l'État à rentrer dans l'intégralité de son domaine.

La Constituante attribuait à ce domaine une si grande valeur qu'elle crut pouvoir se passer d'une imposition, qui était, il est vrai, une des plus mauvaises de toutes celles léguées par l'ancien régime. Il s'agit de taxes dont la suppression avait été réclamée par la presque unanimité des cahiers : les droits de traites intérieures. Nous avons déjà dit en quoi ils consistaient et indiqué la division de la France, au point de vue de leur perception, en provinces des cinq grosses fermes, provinces réputées étrangères et provinces de l'étranger effectif[1]. Dès le mois d'août, un projet de décret abolissant les traites intérieures avait été rédigé et Goudard, rapporteur du comité du commerce, avait donné entre autres motifs celui-ci : « Une marchandise expédiée de Bretagne et allant en Provence par terre est assujettie à huit décla-

[1] *Les derniers contrôleurs généraux*, 86 et suiv.

rations et à autant de visites, acquitte sept droits différents, change deux fois de voituriers, éprouve de grands retards, souvent des avaries : les conducteurs ont toujours deux acquits à caution à renvoyer ; et combien de saisies, combien de procès ! Il faut remplir les mêmes formalités, acquitter les mêmes droits, pour ce qui est expédié de la Flandre, de l'Artois, du Hainaut, du Cambrésis et de la Guyenne pour la Provence. Ce qui est enlevé de Toulon pour Brest est arrêté et paie des droits à six bureaux différents... Les productions de votre sol sont en quelque sorte rendues étrangères à la France, elles ne traversent le royaume qu'au milieu d'une armée fiscale... Nos marchandises nationales n'arrivent à leur destination qu'après avoir acquitté des droits souvent plus forts que ceux qui sont dûs à l'importation d'une marchandise étrangère de même nature et de même qualité. » Ces considérations étaient si justes que la loi passa sans la moindre difficulté. Seul, un député de la Lorraine se plaignit de ce que la suppression des douanes intérieures allait jeter la perturbation dans l'industrie de cette province ; mais Rœderer et Duquesnoy, Lorrains comme lui, lui répondirent que l'interêt général devait l'emporter sur les intérêts particuliers. Bref, le 31 octobre, fut votée la loi qui abolissait les droits de traites. Elle est précédée d'un préambule portant « que le commerce est le moyen de donner à l'agriculture et à l'industrie manufacturière tous les développements et toute l'énergie dont elles sont susceptibles, et qu'il ne peut produire cet important effet qu'autant qu'il jouit d'une sage liberté ; qu'il est maintenant gêné par des entraves sans nombre ; que les droits de traites existant sous diverses dénominations (l'article II de la loi en énumère vingt-cinq) et établis sur les limites qui séparaient les anciennes provinces du royaume, sans aucune proportion avec leurs facultés, sans égard à leurs besoins, fatiguent par les modes de leur perception autant que par leur rigueur même, non seulement les spéculations commerciales, mais encore la liberté individuelle ; qu'ils rendent différentes parties de

l'État étrangères les unes aux autres ; qu'ils resserrent la consommation et nuisent à la reproduction et à l'accroissement des richesses nationales. » L'Assemblée aurait pu ajouter qu'en encourageant la contrebande ils démoralisaient le pays et que, coûtant très cher à percevoir, il ne rapportaient que peu au Trésor.

En les supprimant, la Constituante renonçait toutefois à une recette annuelle d'environ 5 millions. Mais qu'était cette somme par rapport à la diminution persistante du produit des autres impôts ? Leur moins-value allait, en effet, en s'accentuant. Un rapport lu par Lebrun, le 13 octobre, sur les besoins et l'état du Trésor, l'avait amplement renseignée à ce sujet. Au début de son rapport, Lebrun rappelle les évaluations rassurantes de recettes et de dépenses faites par Necker ; puis, il avoue que « ses espérances et ses calculs ont été trompés et trompés au delà de tout ce que l'on pouvait craindre ». Il explique que 400 millions d'assignats sont déjà épuisés, que « la recette présumée pour les trois derniers mois de l'année ne s'élève qu'à 96.315.000 livres et que la dépense présumée est de 230.335.000 livres ». Pour un seul trimestre on est donc en présence d'un déficit de 134 millions, et il a pour cause le dépérissement des différentes sources de revenus. « Le produit de la ferme générale est compté pendant les trois derniers mois pour 8.600.000 livres, et c'était autrefois 13 ou 14 millions par mois que la ferme générale versait dans le Trésor public... La régie générale donnera environ 4 millions, et au mois de février, quand la consistance de cette régie était encore entière, nous pouvions compter sur un revenu qui, quoique atténué par les circonstances générales, se serait élevé à plus de 42 millions... Que gagne le peuple à cette réduction ? Rien ; la fraude seule s'enrichit des pertes du Trésor public, et le cabaretier n'en vend pas moins cher au malheureux la liqueur qui l'attire. » Toujours d'après le même rapport, la régie des domaines, celle des poudres, celle des messageries, etc., accusent des mécomptes semblables ; « la fonte de la vais-

selle a cessé, et elle n'a donné jusqu'ici, dans tous les hôtels de monnaie, que 15.726.652 livres 14 sous ». Le montant de la contribution patriotique ne s'élève qu'à 107.340.000 livres ; le tiers de cette somme, soit 35.800.000 livres, devrait être versé ; mais les paiements effectués ne dépassent pas 25 millions, et il y a, par suite, un arriéré de plus de 10 millions et demi. Enfin, l'encaisse du Trésor n'atteint que 19 millions, dont 9 millions en espèces. Lebrun avait beau dire dans son rapport que la situation n'avait rien d'inquiétant, les détails par lui donnés prouvaient le contraire.

On avait, il est vrai, la ressource des assignats, et l'Assemblée n'hésita pas à en user. Déjà, par un décret du 3 octobre, elle avait accordé au Trésor un secours extraordinaire de 15 millions en assignats ; par un second décret, en date du 13 octobre, elle lui en alloua un autre de 31.095.000 livres. Le déficit du mois d'octobre se trouva ainsi comblé ; mais bientôt il fallut parer à celui du mois de novembre, que le comité des finances estimait à 48 millions. Lebrun, rapporteur du comité, expliqua à la Chambre, le 5 novembre, que, les contribuables ne payant pas leurs impôts, les receveurs particuliers se trouvaient hors d'état de verser aux receveurs généraux la totalité des fonds qu'en temps normal ils auraient touchés et que, par suite, ces derniers étaient en retard de 22.580.000 livres sur les sommes qu'ils auraient dû régulièrement déposer dans le Trésor. Aussitôt Charles de Lameth et plusieurs autres députés accusèrent les receveurs généraux et particuliers d'aggraver la disette du numéraire en gardant dans leurs caisses celui qu'ils recevaient des contribuables en l'acquit de leurs impositions, de retarder abusivement leurs remises de fonds au Trésor, afin de se couvrir de leurs cautionnements et de leurs avances, et de ne pas poursuivre avec zèle la rentrée des contributions, alors que les citoyens ne demandaient pas mieux que de les acquitter intégralement.

Mais l'abbé Maury leur répondit que le mauvais vouloir de la population paralysait, au contraire, la perception ; que les

autorités municipales se refusaient souvent, quand elles en étaient requises, à employer la garde nationale pour protéger les commis ; que, de son côté, le gouvernement n'était pas assez fort pour assurer partout le respect de la loi, et il ajouta : « Les retards ne proviennent pas de la faute des receveurs généraux, mais vous seuls les avez occasionnés en décrétant que les impôts pouvaient être payés en assignats. C'est à vous qu'il faut s'en prendre, s'il n'entre pas un écu dans le Trésor public. Si la perception n'est pas assurée, je vous demande pardon de l'expression, mais c'est le mot propre, la banqueroute est faite... Le Trésor public ne peut exister sans l'impôt. » Les paroles de l'abbé Maury excitèrent de violents murmures, et le reste de son discours fut haché d'interruptions que l'orateur releva avec son habituelle présence d'esprit. Lorsque le calme fut rétabli et que Lebrun put continuer son rapport, il donna le détail des recettes et dépenses du mois de novembre, et il se plaignit d'un procédé des nouvelles autorités administratives qui expliquait, mieux que les injustes critiques contre les receveurs généraux, pourquoi les espèces monnayées se faisaient de plus en plus rares dans les caisses du Trésor : « Quelques directoires de département se sont fait, dit-il, une trop haute idée de leurs devoirs et de leurs droits. Si vous n'y prenez garde, ils voudront disposer en maîtres des recettes publiques ; déjà ils s'en croient les modérateurs et les arbitres. Le numéraire que versent les impôts, ils le regardent comme la propriété de la ville où ils résident. C'est par grâce qu'ils en laissent ou plutôt qu'ils en accordent quelque partie aux besoins du service, au paiement des troupes, à la solde des matelots. Ils y substituent des assignats et vantent leur patriotisme et leur modération. Il faut arrêter de bonne heure ces écarts de zèle et ces premières erreurs de l'administration. » A la suite de cette discussion la Chambre vota le projet de décret chargeant la Caisse de l'Extraordinaire de prêter au Trésor 48 millions en assignats pour le service du mois de novembre. Le mois suivant, le Trésor se trouva de même avec plus de charges

que de ressources, et un nouveau décret, en date du 11 décembre, autorisa la Caisse de l'Extraordinaire à lui avancer 45 millions.

Bien entendu, quand les députés se trouvaient en présence de dépenses d'un caractère exceptionnel, c'était encore aux assignats qu'ils avaient recours pour les couvrir. C'est ainsi qu'ayant été saisis par le comité des finances d'un projet de loi tendant à indemniser la Caisse d'Escompte des frais que lui avaient occasionnés l'achat à l'étranger de matières d'or et d'argent, ainsi que la distribution de numéraire pour les besoins journaliers du commerce depuis le 1er janvier 1790 jusqu'au 30 juin suivant, elle autorisa, par décret du 9 octobre, le directeur du Trésor à lui payer en assignats 3.709.000 livres, à titre de remboursement des frais dont il s'agit. En même temps, comme il restait à la Caisse d'Escompte un solde sur les 33 millions d'espèces par elle achetées, le Trésor fut invité à lui remettre 2.361.900 livres en assignats en échange de pareille somme en écus. D'autre part, pendant les derniers mois de 1790, les députés eurent à voter plusieurs crédits pour le ministère de la Marine et stipulèrent qu'ils seraient payables en papier. En effet, les difficultés diplomatiques qui avaient éclaté entre l'Espagne et l'Angleterre n'étant pas aplanies, la crainte s'était répandue que le gouvernement britannique ne voulût profiter de nos embarras intérieurs pour accabler notre alliée d'au-delà des Pyrénées et peut-être nous enlever ensuite quelques-unes de nos colonies. La Constituante avait, en conséquence, jugé prudent de montrer aux Anglais que nous étions sur nos gardes, et, le 26 août, elle avait prescrit l'armement de 45 vaisseaux de ligne. Le ministre de la Marine fut ainsi amené à demander des fonds, et trois décrets du 14 septembre, du 10 octobre et du 6 décembre, mirent successivement à sa disposition 4.600.000, puis 4.958.000 et, enfin, 3.321.000 livres en assignats. De même, quand les réclamations des princes allemands possessionnés en Alsace, réclamations relatives aux droits féodaux dont ils avait été

dépouillés, firent craindre une intervention de l'Empire, la Constituante ordonna de procéder immédiatement à la mise en état des places fortes, et ce fut encore la Caisse de l'Extraordinaire qui eut à faire face au crédit de 4 millions qui, à cet effet, fut ouvert le 5 décembre au ministre de la Guerre.

Le produit de la vente des biens nationaux continuait donc, comme cela avait lieu depuis plusieurs mois, d'être en partie dévoré d'avance par les besoins de l'année, et il faut bien avouer qu'à raison de la mollesse apportée à la perception des impôts, il ne pouvait pas en être autrement. Le contrôleur général Lambert ne cessait pas de se plaindre de la résistance qu'éprouvaient les agents chargés de la recette. Le 27 novembre, il adressa au président de la Constituante une nouvelle lettre, afin de justifier de ses efforts pour vaincre l'inertie des contribuables. Nous y remarquons ce passage : « Des lettres multipliées non seulement des percepteurs, mais des directoires de département m'ont attesté l'insuffisance des moyens des percepteurs, le peu d'effet de leur influence, la connivence de plusieurs municipalités composées souvent de contribuables fraudeurs, la faiblesse et quelquefois la mauvaise volonté déterminée des gardes nationales... Des faits sans nombre prouvent la réalité de ces causes irrémédiables de l'altération des revenus publics, causes qui ne sont pas les seules et qui trouvent non pas leur excuse, mais au moins l'explication d'une grande partie de ce qu'elles ont d'étonnant, dans l'excessive misère d'une infinité de contribuables qui m'est attestée par un grand nombre de lettres qui me parviennent de toutes les parties du royaume. »

Le mal signalé par le contrôleur général était si notoire que les rapporteurs du comité des finances, loin de le nier ou de l'atténuer, en gémissaient tout haut ; mais, cela fait, ils avaient la conscience en repos et ne se croyaient pas tenus de rien proposer qui facilitât le recouvrement des impositions. Montesquiou notamment, après avoir déclaré, dans un

rapport du 29 octobre, que les assignats allaient être, malheureusement jusqu'à concurrence d'une somme considérable, détournés du but de leur création, par suite de la nécessité de les employer à combler le déficit des recettes de 1790, ajoutait : « Cet objet est digne de toute la sollicitude de l'Assemblée Nationale. Sans revenus publics, il ne peut y avoir ni gouvernement, ni liberté. Le succès de la Révolution est intimement lié à la régularité des perceptions, et c'est par la fidélité avec laquelle on acquittera les charges publiques que se feront reconnaître désormais les bons citoyens, les vrais amis de la Constitution. » Malgré la justesse de cette observation, n'était-il pas certain que beaucoup de contribuables continueraient de ne point payer leurs taxes, quitte à mériter le reproche de ne pas se conduire en bons citoyens ?

Les détails fournis à la tribune de la Chambre sur la moins-value des recettes étaient de nature à faire douter le public de l'habileté et de la prudence qu'apportait la Constituante à la gestion des finances. Un ouvrage de Calonne, qui parut précisément à cette époque, sous le titre d'*Etat de la France présent et à venir*, vint encore accroître cette impression. La première partie en est consacrée à l'examen de la question financière et, si elle juge avec sévérité l'œuvre de la Constituante, ses critiques ne sont pourtant pas inspirées par le seul esprit de parti. Parlant du déficit, Calonne montre, avec chiffres à l'appui, que, depuis l'ouverture des États généraux, les revenus de l'État ont diminué de 119 millions, que les dépenses ont augmenté de 80, et que, par suite, le déficit s'élève à 255 millions, tandis qu'il était de 56 seulement au mois de mai 1789. Il fait le compte des sommes dont la dette s'est augmentée à partir de la même date, et il trouve qu'elle s'est accrue d'un milliard à raison des avances de la Caisse d'Escompte, de l'emprunt d'août 1789, du rachat des offices et des dîmes inféodées, de la suspension de divers remboursements, de l'arriéré constaté dans le paiement des rentes et des dépenses afférentes aux ministères, etc. Il

insiste sur les dangers de la création des assignats, annonce que leur montant grossira sans cesse et rappelle que le papier-monnaie des États-Unis a perdu jusqu'à 95 0/0, que celui de la Suède a mené ce pays à la faillite, que celui de la Russie vaut plus d'un tiers de moins que le pair ; il explique comment la dépréciation des assignats non seulement ruinera les particuliers, mais causera de fortes déceptions à l'État, attendu que celui-ci touchera les impôts en monnaie de papier et qu'il aura à payer plus cher ses fournisseurs, les salaires de ses ouvriers, la solde de ses soldats. Enfin, il établit que, pour assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses, il faudrait que les députés votassent 250 millions de nouvelles contributions, ce qui entraînerait une surcharge insupportable pour les citoyens et de nombreuses injustices. Il ne croit pas qu'ils osent le faire, et il en conclut que le système de l'Assemblée aboutira à la banqueroute. A raison du talent avec lequel il était composé, l'ouvrage dont nous venons de présenter l'analyse fut très commenté. Il se vendit à des milliers d'exemplaires, et il redoubla les préoccupations qu'excitait la déplorable situation des finances. Les journaux révolutionnaires s'en vengèrent en injuriant son auteur. Les aristocrates le portèrent aux nues dans l'espoir que sa lecture augmenterait le nombre des mécontents ; bref, grâce aux polémiques qu'il souleva, « il fit une grande sensation dans Paris [1] ».

On doit constater que sa publication n'eut aucune influence sur les résolutions de la Constituante : la ressource des assignats lui paraissait parer à tout, et elle jugeait superflu de relever les revenus normaux de l'État. Aussi, ayant à statuer sur l'emploi à faire des 800 millions d'assignats autorisés par la loi du 29 septembre, elle décréta, le 6 novembre, que 200 millions seraient mis en réserve : 1° pour servir « aux besoins que les évènements publics pourraient

[1] Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 178. — Conf. *Corresp. des Ambass. vénit.*, I, 183.

faire naître », autrement dit pour parer à l'insuffisance de la rentrée des impôts ; 2° pour mettre au courant, dans les premiers mois de 1791, le paiement des rentes de 1790. Les 600 autres millions reçurent l'affectation suivante : 1° Remboursement des effets suspendus par l'arrêt du Conseil du 16 août 1788, effets évalués à 107.856.000 livres ; 2° paiement de l'arriéré des départements ministériels, évalué à 120 millions ; 3° remboursement des offices, charges, emplois et dîmes inféodées ; leur valeur montait, d'après l'estimation du comité des finances, à 641 millions ; mais, comme leur liquidation devait prendre un temps assez long et que certains titulaires manifestaient l'intention de consacrer le prix de leurs charges à l'achat de biens nationaux, on pensa que les 372 millions restant libres, après le paiement des effets suspendus, et de l'arriéré, suffiraient au moins provisoirement, pour rembourser les offices.

Les premiers offices dont l'Assemblée ordonna la liquidation, par application de la loi du 5 septembre, furent ceux d'amirauté. Ils furent supprimés par un décret du 6 novembre. Il résulte des renseignements fournis par le rapporteur que, sous le nom d'officiers d'amirauté, on désignait des magistrats qui étaient attachés, généralement au nombre de deux, à des tribunaux établis à différentes époques, mais surtout vers le milieu du XVIIe siècle, avec mission de connaître des débats relatifs au commerce maritime, ainsi que des crimes et délits commis sur la mer, sur ses rivages ou dans les ports : que ces magistrats ne recevaient pas de traitement de l'État, qu'ils percevaient, en vertu d'un tarif, des droits sur leurs justiciables et que, suivant l'importance des ports dans lesquels ils siégeaient, ils possédaient des offices dont la valeur en capital variait entre 20.000 et 100.000 livres.

Après les officiers d'amirauté, vint le tour des receveurs généraux, trésoriers généraux et receveurs particuliers des finances. On sait les violentes critiques dont leur intervention dans la perception des impôts et leurs intimes relations avec le Trésor public étaient depuis longtemps l'objet.

Aussi, lorsqu'à la séance du 12 novembre le comité des finances proposa leur suppression, personne ne protesta, et la discussion ne porta que sur la nouvelle organisation à imposer aux agents chargés de les remplacer. La loi fut rendue le 14 novembre, et elle contient deux ordres de dispositions. En vertu des premières, les offices de receveurs généraux, trésoriers généraux et receveurs particuliers étaient supprimés à dater du 1er janvier 1791, et il devait être procédé incessamment à leur liquidation, ainsi qu'au remboursement des cautionnements de ces divers comptables. Toutefois, ceux-ci recevaient l'ordre d'achever l'exercice en cours et d'opérer les recouvrements arriérés des exercices antérieurs [1]. Les autres clauses de la loi confient aux receveurs de district la rentrée des contributions directes, attribuent aux administrations de district le droit de les élire, décident qu'ils seront nommés pour six ans et rééligibles, qu'ils doivent fournir un cautionnement en immeubles, qu'ils tiendront registre des versements à eux faits par les collecteurs municipaux, que leurs opérations seront vérifiées tous les quinze jours par le directoire de district, enfin règlent les justifications de recettes qu'ils auront à envoyer au ministre des Finances et le montant des remises qui leur serviront d'honoraires. Il ne se trouva pas dans la Constituante un seul député pour faire remarquer combien il était grave d'enlever à des agents de l'État le soin de toucher, puis

[1] Une loi du 20 décembre 1790, complétant celle du 14 novembre, décida que les receveurs généraux auraient, le 1er janvier suivant, à fournir leurs comptes au directeur général du Trésor, lequel serait chargé de poursuivre la rentrée des sommes restant dues tant par les contribuables que par les receveurs généraux ou particuliers. Le délai de dix jours accordé aux receveurs pour rendre leurs comptes était beaucoup trop court, et, avec les enchevêtrements de la comptabilité, cette prescription était inexécutable. D'un autre côté, le directeur du Trésor, obligé de donner les ordres que comportait la perception, dans toutes les paroisses du royaume, de l'énorme arriéré des impositions directes, ne pouvait que succomber sous la tâche et s'en acquitter fort mal. L'intérêt de l'Etat eût donc voulu que les Constituants apportassent moins de hâte à supprimer les receveurs généraux et particuliers.

d'expédier au Trésor les fonds provenant des contributions, de confier ce soin à des fonctionnaires non seulement électifs, mais placés entièrement sous la dépendance de corps eux-mêmes élus ; que les nouveaux receveurs, d'une part, les membres des directoires de district, d'autre part, étaient exposés à manquer, les uns de connaissances en comptabilité, les autres de zèle et d'expérience ; que le fonctionnement des recettes de district avait, par suite, les plus grandes chances de n'offrir ni ensemble ni régularité ; bref, qu'avec des collecteurs relevant des municipalités et des receveurs relevant des administrations de district, l'État n'avait aucune garantie que les impôts fussent levés intégralement et que le montant en parvînt avec promptitude dans ses caisses. Ces objections ne vinrent pas à l'esprit des membres de la Chambre, et, quand on se reporte aux réflexions émises par Le Couteulx de Canteleu, rapporteur de la loi, on voit qu'en effet ils se figuraient tous les directoires faisant des choix éclairés, tous les receveurs préoccupés de ne laisser « aucuns deniers stagnants dans leurs caisses ». La seule question que le rapport traite avec ampleur est celle de savoir s'il faut établir un trésorier par département, chargé de la surveillance des receveurs et de la centralisation de leurs fonds. Il développe avec force d'excellentes raisons à l'appui de cette création ; mais la haine vouée aux receveurs et trésoriers généraux était si vivace que Rœderer obtint sans difficulté le rejet de la proposition du comité des finances, et la Chambre admit qu'il n'y aurait aucun intermédiaire entre le Trésor public, d'une part, et les 543 receveurs de district, d'autre part. Puis, elle décréta, le 27 décembre, l'établissement de bureaux de comptabilité, afin de faciliter la correspondance du directeur général du Trésor avec les receveurs de district et de contrôler leurs opérations.

Le 17 novembre, l'Assemblée fut saisie par Camus d'un rapport tendant à la suppression des brevets de retenue. Quel abus se cachait sous cette appellation étrange ? Le rapport de Camus va nous le dire, car les révélations qu'il

contient forment un curieux chapitre des mœurs administratives de l'ancien régime. Donc sous la monarchie tous les offices n'étaient pas vénaux, et le roi s'était réservé la libre disposition d'un certain nombre de charges, sans que leurs lettres de provision, autrement dit de nomination, dussent donner lieu au paiement d'une finance, somme d'argent acquittée à l'occasion de l'expédition des provisions. Mais peu à peu les titulaires des charges non vénales s'étaient ingéniés à trouver des cessionnaires, que l'attrait de leurs places et les avantages indirects qui y étaient attachés déterminassent à les acquérir moyennant un prix plus ou moins élevé ; puis, ceux-ci, afin de ne pas perdre le prix par eux payé, dans le cas où l'office changerait de mains, avaient manœuvré de manière à obtenir du roi qu'il reconnût l'espèce de marché qu'ils avaient passé et s'engageât à ne conférer l'office qu'à un nouveau titulaire disposé à verser à son ancien possesseur ou à ses ayants-cause une certaine somme. La concession d'un brevet de retenue avait été en conséquence un acte de pure libéralité. « Le comité a vu les charges exister sans que le brevet de retenue existât, plusieurs titulaires être pourvus de la charge et n'avoir pas de brevet de retenue. Il a su quand la charge avait été créée et quand les brevets de retenue avaient commencé à s'accorder : les deux époques n'étaient pas les mêmes... Tel qui a satisfait à un brevet de retenue n'en obtient un pour lui que de la moitié ou du quart de la somme ; tel autre se fait accorder un brevet de retenue sans avoir rien payé ou au-delà de ce qu'il a payé. » De nombreux exemples de faveurs semblables sont cités par Camus, et ils concernent des charges de capitaine des chevaux-légers de la garde, de capitaine général de la cavalerie légère, de cornette de la compagnie des mousquetaires, de lieutenant-général de la province de Languedoc, de gouverneur de province, de secrétaire d'État, de premier président et de procureur général au parlement, etc.

Chose singulière : bien que les brevets de retenue n'eussent pas le caractère de dons, ils pouvaient être hypothéqués, être

affectés à des douaires, servir de gages à des emprunts. Quelques-uns représentaient des sommes très fortes, de 4 à 500.000 livres, mais la plupart étaient concédés pour des sommes très inférieures. Camus déclare dans son rapport qu'il est impossible d'en fixer avec précision l'importance totale ; toutefois, il estime que leur montant peut être évalué à 80 ou 90 millions. Il ajoute qu'il y a deux classes de brevets de retenue qu'il ne faut pas confondre avec ceux dus à la générosité du roi. Les uns tiennent lieu de quittances pour des sommes versées au Trésor public : tels sont les brevets des commissaires des guerres. Les autres ont été délivrés en échange d'un paiement fait par le nouveau titulaire d'une charge à son prédécesseur, non seulement au su du roi, mais par son ordre ; ils sont donc le prix d'une charge rendue vénale par le monarque. « Mais, quelle que soit l'origine des brevets de retenue, il est impossible de les laisser subsister. Leurs abus étaient montés à un excès tel que déjà, sous l'ancien régime, il avait été arrêté qu'une grande partie des brevets de retenue serait supprimée. Comment subsisteraient-ils aujourd'hui que l'Assemblée Nationale a fait cesser la vénalité des offices ? La nation ne connaît d'autres officiers (nous dirions maintenant d'autres fonctionnaires) que ceux dont les services sont destinés à la chose publique : il faut qu'elle puisse appeler librement à son service tous ceux que leurs vertus ou leurs talents en rendent dignes. » Reste une seule question : convient-il de rembourser la valeur des brevets de retenue ? Il y a une distinction à faire : « La somme que les brevets assurent a-t-elle été versée dans le Trésor public ? Elle doit alors être restituée entièrement au porteur du brevet. Si, au contraire, cette somme n'a jamais été employée pour l'acquit des besoins publics, il est évident que le porteur n'a aucune action à exercer contre le Trésor. Tout porteur de brevet de retenue pourra demander son remboursement, mais à la condition d'établir que la nation a profité de la somme qu'on lui demande de restituer. »

Au rapport de Camus, était joint un projet de décret conforme aux conclusions qui précèdent. Dans la discussion, plusieurs orateurs lui reprochèrent d'être d'une rigueur exagérée, et Mirabeau démontra qu'il y aurait une véritable injustice à ne rembourser que les brevets dont le prix aurait été touché par l'État. « Personne ne peut nier, dit-il, que lorsque, depuis cent ans, on ne pouvait avoir un office de secrétaire d'État sans donner 500.000 francs, celui qui les a payés a eu la conviction très intime qu'il recevrait ces 500.000 livres en perdant son office. Que cette tradition soit bonne ou mauvaise, ce n'est pas là ce qui nous importe de savoir ; elle existait sous l'empire de ce qu'on appelait alors l'autorité légitime, elle était contractée sous la foi publique. Que celui qui a eu un brevet de retenue sans donner d'argent ne soit pas indemnisé, cela me paraît très juste ; mais que l'homme qui a payé ne soit pas remboursé, c'est ce qu'il m'est impossible de ne pas regarder comme souverainement injuste. » Un amendement dans le sens de cette observation fut adopté par la Chambre, et finalement la loi du 24 novembre consacra les règles suivantes : les brevets de retenue sont anéantis ; les sommes inscrites sur ces brevets ne seront remboursées qu'autant qu'elles ont été versées dans le Trésor ou employées aux dépenses de l'État ; néanmoins, quiconque aura été pourvu d'un office sous la double condition de payer une somme d'argent à son prédécesseur et d'en recevoir une semblable de son successeur, touchera cette somme à titre d'indemnité ; quant aux brevets dont la délivrance n'a été accompagnée ou suivie d'aucun versement, leurs titulaires ne peuvent pas prétendre à une indemnité. Tout en opérant une réforme nécessaire, la Constituante sut, on le voit, se montrer équitable [1].

Comme la dette du clergé avait été déclarée dette nationale et que le service des arrérages de la dette publique se faisait

[1] Afin de hâter la liquidation des brevets de retenue, elle décida, par une loi du 9 janvier 1791, que 3 millions par mois seraient consacrés à cette opération.

par l'intermédiaire des agents connus sous le nom de payeurs de rentes, l'Assemblée considéra avec raison que ceux-ci pourraient acquitter en même temps les intérêts de la dette ecclésiastique. En vertu d'un décret du 15 novembre, elle supprima donc les offices des payeurs des rentes de l'ancien clergé et ceux des contrôleurs desdits payeurs ; et elle ordonna le remboursement de la finance de leurs offices aussitôt après la reddition et l'apurement de leurs comptes. Puis, émue de cette considération que les créanciers du clergé pourraient se plaindre avec une apparence de raison de ce que l'État aliénait les biens ayant servi de gages aux emprunts de l'ordre écclésiastique, elle adopta, le 16 décembre, une loi qui prescrivit de rembourser la dette contractée par cet ordre et qui enjoignit à la Caisse de l'Extraordinaire de consacrer à cet objet une somme de 10 millions par an jusqu'à amortissement complet de la dette.

Il y avait près d'un an que la loi du 19 décembre 1789 avait institué la Caisse de l'Extraordinaire; des lois récentes en avaient fait, en outre, un rouage essentiel du nouveau mécanisme financier, et cependant son organisation n'était pas encore réglée. A la séance du 21 novembre, Camus et Le Couteulx de Canteleu appelèrent l'attention de leurs collègues sur la nécessité de lui en donner une à bref délai. Trois jours plus tard, M. Amelot, commissaire du roi près de cette Caisse, saisit les députés d'un mémoire dans lequel il leur fit connaître ses idées sur sa constitution et son fonctionnement, et, le 6 décembre, fut adoptée une loi dont voici les principales dispositions : la Caisse de l'Extraordinaire est entièrement distincte du Trésor public ; elle est destinée à l'acquittement des dettes de l'État et sera alimentée par les revenus et capitaux qui ne proviennent pas des impositions ordinaires. Elle est administrée par un commissaire du roi, qui veillera à ce que toutes les sommes qui doivent y être portées y soient versées exactement à leur échéance, et fera dresser, par l'entremise des directoires de département, le dénombrement des biens nationaux par départe-

ments, districts, cantons et municipalités. Il opèrera, en outre, la rentrée de la contribution patriotique. Il aura auprès de lui un trésorier qui fera tous les encaissements et qui recevra les obligations ou annuités des municipalités et des particuliers qui se rendront acquéreurs des biens nationaux. Les assignats seront déposés, à mesure de leur fabrication, dans une armoire fermant à trois clés et, chaque lundi, en présence du commissaire du roi et d'un des commissaires de l'Assemblée préposés à la surveillance de la Caisse, il sera délivré au trésorier la quantité d'assignats qui lui sera nécessaire pour les paiements de la semaine. Les recettes de la Caisse comprendront le produit de la vente des domaines nationaux, les intérêts des obligations données en paiement des acquisitions, le produit du rachat des droits féodaux, celui de l'exploitation des biens nationaux, la contribution patriotique et les fonds de caisse des anciens receveurs du clergé. La Caisse versera de suite au Trésor les espèces qui lui seront remises, et elle recevra des assignats en échange. En compensation des revenus des propriétés ecclésiastiques, elle remettra au Trésor, en 1791, 60 millions en assignats, et, pour éviter les inconvénients résultant pour celui-ci de la lenteur des recouvrements de la contribution patriotique, elle lui avancera le premier tiers de cette contribution évalué à 35 millions. Ainsi dans la même loi où elle affirmait que la Caisse de l'Extraordinaire était instituée uniquement pour éteindre les dettes de l'État, la Constituante lui imposait l'obligation de venir au secours du Trésor par un versement de près de 100 millions [1].

Afin de mettre la Caisse en mesure de rembourser les dettes qu'elle avait pour mission d'éteindre, l'Assemblée vota, le 16 décembre, une loi établissant une direction générale de liquidation. Il s'agissait, en effet, de liquider l'arriéré des départements ministériels, les offices de judicature et

[1] Chose curieuse : c'est seulement le 11 juillet 1791 que fut décrétée l'organisation intérieure de la Caisse. Cette loi du 11 juillet en fixa les dépenses annuelles à 606.000 livres.

autres, les fonds d'avances et cautionnements, les charges de finances, les pensions, la valeur des dîmes inféodées, les sommes dues aux porteurs de brevets de retenue, etc. C'était un travail très delicat et d'un détail immense : la direction de liquidation en fut chargée. Elle eut pour chef un commissaire du roi, mais celui-ci fut placé sous la dépendance immédiate des différents comités de la Chambre. Il eut, en effet, à rendre compte de toutes ses opérations, des décisions par lui prises, des réclamations qui lui seraient adressées, etc., aux comités des finances, des domaines, de judicature, des pensions, de la marine, etc. Ce décret du 16 décembre est un des exemples des plus caractérisés des empiètements de la représentation nationale sur les attributions du pouvoir exécutif.

En organisant la Caisse de l'Extraordinaire et la direction générale de liquidation, la Constituante songeait aux dépenses extraordinaires de 1791. Mais comment devaient se comporter les recettes et dépenses ordinaires de cet exercice ? Quels chiffres devaient-elles respectivement atteindre ? Deux comités de l'Assemblée, celui des finances et celui de l'imposition, cherchèrent à s'en rendre compte, et ils communiquèrent le résultat de leurs recherches à la Chambre. Celle-ci écouta les rapports dont on lui donna connaissance, mais elle ne délibéra pas sur leurs conclusions. Bien que n'entrant pas dans les détails, ils auraient pu servir de base à une discussion et à un vote budgétaire. Mais l'idée de ce que nous appelons un budget, c'est-à-dire la fixation anticipée des recettes et dépenses de l'année suivante, était aussi étrangère aux députés qu'elle l'avait toujours été aux ministres de l'ancien régime. De même que ces ministres, ils jugeaient suffisant d'évaluer approximativement les ressources et les charges. Ils se contentèrent donc de prendre acte des renseignements que leur fournirent les comités des finances et de l'imposition, et comme ces renseignements leur parurent satisfaisants, ils crurent pouvoir aborder avec l'esprit tranquille l'exercice 1791. Les rapports dont nous allons parler

n'ont donc pas eu de sanction ; toutefois, ils sont loin d'être dépourvus d'intérêt.

Le premier fut lu par Lebrun, le 15 novembre, au nom du comité des finances : il est relatif aux dépenses de 1791. Il commence par faire ressortir la peine qu'a eue le comité à calculer les dépenses avec quelque précision, attendu que l'Assemblée n'a encore arrêté ni celles de la Guerre, ni celles de la Marine, ni celles du Culte, ni un certain nombre d'autres dépenses permanentes. D'un autre côté, il a été impossible d'apprécier l'importance des « dépenses éventuelles, incertaines, qui naissent du trouble de l'ordre public, de la fluctuation des esprits, de l'inexécution des lois, de la stagnation du commerce, de l'interruption subite du luxe et des arts, de l'absence de cette confiance qui seule alimente et conserve la fortune publique ». Le rapporteur n'hésite pas à faire un sombre tableau de l'état auquel sera réduit le royaume, si le calme ne se rétablit pas et si les lois ne reprennent pas leur empire ; puis, il rappelle qu'en vertu d'une résolution à laquelle s'est depuis longtemps ralliée la Chambre, « en 1791 doit commencer l'ère nouvelle dans les finances, et qu'une ligne bien prononcée doit séparer cette année des années précédentes. » En conséquence, il faudra que les impôts arriérés et le produit de la vente des biens nationaux parent au déficit de 1790, lequel ne sera pas inférieur à 150 millions, malgré les secours extraordinaires que le Trésor a reçus en assignats : en effet, il restera à payer 80 millions sur les rentes, 8 à 9 millions sur les pensions, une trentaine de millions sur les gages de la magistrature et plus de 30 millions pour la Guerre et la Marine. Le rapport énumère ensuite les charges propres à l'exercice 1791 : il les fixe à 210 millions pour l'entretien des maisons du roi et des princes, ainsi que pour les dépenses des divers départements ministériels ; à 140 millions pour les frais du culte et les traitements des prêtres et religieux ; à 200 millions pour le service de la dette, et à 16 millions pour les pensions. Le total des dépenses est, par suite, de 566 millions et demi, et le rapporteur a la loyauté de faire

remarquer que rien n'est prévu pour la dépense des tribunaux, ni pour celle des corps administratifs, ni pour les frais de perception des impôts, ni pour l'entretien des routes. L'état des dépenses dressé par le comité des finances était donc incomplet, et néanmoins il prévoyait qu'elles dépasseraient de beaucoup, en 1791, les chiffres annuellement atteints sous l'ancien régime[1]. Il est vrai que, pour ne pas laisser la Chambre sous une impression fâcheuse, Lebrun signalait en terminant qu'une partie des dépenses de 1791 pourrait n'être acquittée qu'en 1792, que les paiements auxquels on aurait à faire face n'excéderaient sans doute pas 491 millions, et il se fit applaudir en appelant de tous ses vœux « une sainte conspiration du bien public » pour ramener la confiance et ranimer le crédit.

Le parti-pris de rassurer les députés sur la gravité de la situation financière éclate encore plus clairement dans le rapport dont La Rochefoucauld leur donna lecture, à la séance du 6 décembre, au nom du comité de l'imposition. Sans doute, lisons-nous dans ce rapport, « le commerce tant intérieur qu'extérieur a langui par les secousses salutaires, mais violentes, que l'État a reçues ; beaucoup de fortunes ont éprouvé des altérations plus ou moins grandes ; des haines, fruits malheureux, mais indispensables d'une régénération complète, agitent encore les âmes ». Mais avec le temps tout se calmera, « et un des meilleurs moyens d'abréger ce temps, c'est de présenter aux contribuables un avantage évident dans le nouveau régime des contributions... Vous devez donc adopter pour l'année prochaine toutes les mesures qui, sans compromettre l'ordre des finances, exi-

[1] Mirabeau, qui ne se faisait pas les mêmes illusions que la Chambre, s'attendait à ce résultat. Il avait écrit dans sa note pour le roi en date du 6 octobre 1790 : « On a promis au peuple plus qu'on ne pouvait promettre, on lui a donné des espérances qu'il est impossible de réaliser. On aura beau retrancher, dépouiller, économiser : les dépenses du nouveau régime seront plus fortes que celles de l'ancien. » (*Corresp. avec La Marck*, II, 213.

geront la moindre somme des contributions ». Par suite de cette considération, le comité propose, afin de ménager les contribuables, de ne leur demander sous forme d'impôts que 551 millions, devant produire une somme nette de 513 millions, défalcation faite des non-valeurs et des frais de perception, et de comprendre dans les recettes de l'année les 35 millions de la contribution patriotique qui avaient été primitivement affectés au remboursement des assignats : en effet, l'immense valeur que représentent les biens nationaux et la facilité avec laquelle ils se vendent rendent superflue cette affectation. Le surplus des recettes à provenir de l'impôt sera fourni par les contributions foncière et mobilière, par les droits d'enregistrement, d'hypothèque et de timbre, les entrées des villes, les douanes, les postes et messageries, les poudres et salpêtres, les droits de marque sur les objets d'or et d'argent. Comme, d'autre part, l'État aura besoin de 560 millions en 1791 (Lebrun avait dit 566 millions), les 47 millions qui restent à trouver proviendront pour 23 millions des revenus du domaine national, pour 4 millions d'un remboursement à opérer par les États-Unis d'Amérique et pour 20 millions de la vente du sel et du tabac existant dans les magasins de la Ferme générale. De cette façon, les recettes et les dépenses de 1791 seront en équilibre, et le montant des rentes viagères devant diminuer par suite des extinctions, une plus-value ne pouvant, en outre, manquer de se produire dans le rendement des droits d'enregistrement, de douane et autres, l'équilibre de l'exercice de 1792 sera ensuite assuré, malgré la disparition des 35 millions de la contribution patriotique et des 20 millions de vente de sel et de tabac. Il n'est pas fait état du produit de la loterie et de l'impôt sur le tabac, parce que l'Assemblée jugera sans doute à propos de les supprimer. Le rapport de La Rochefoucauld présentait donc les choses ainsi que pouvaient le souhaiter les députes les plus optimistes, et il semble avoir été rédigé en vue de dissiper les craintes que certains passages du rapport de Lebrun avaient pu faire naître. Malgré sa probité

politique, son auteur s'était laissé entraîner, par son amour pour les principes de la Révolution, à prendre ses espérances pour des réalités. Oubliant qu'on avait souvent, avec raison, reproché à Necker d'avoir systématiquement caché la vérité à la Chambre sur l'importance du déficit, il commettait la même faute. En réalité, lorsque les comités de la Constituante la leurraient de prévisions fantaisistes, lorsqu'ils déclaraient qu'à l'avenir les recettes égaleraient les dépenses, alors même que les impôts encore subsistants seraient supprimés, ne la trompaient-ils pas aussi gravement qu'avait pu le faire l'ancien ministre des Finances ?

Ajoutant foi aux calculs qui venaient de leur être communiqués, les députés votèrent, le 23 décembre, un décret qui ne maintint qu'à titre provisoire la perception, en 1791, des impositions indirectes, « jusqu'à l'époque très prochaine où l'Assemblée Nationale en prononcerait successivement la suppression ou la modification ». D'un autre côté, convaincus que le Trésor avait ses ressources parfaitement assurées, ils crurent pouvoir lui imposer une nouvelle charge. Le 16 décembre, ils furent saisis d'un projet de décret tendant à répandre des secours dans les départements au profit de la population pauvre. Le duc de Liancourt en était le rapporteur. Plusieurs fois déjà il avait été l'organe du comité de mendicité et, dans un célèbre rapport du 15 juillet 1790, il avait posé des règles aussi généreuses qu'imprudentes. « La nation, avait-il dit, doit assigner un fonds destiné au soulagement des pauvres. Ce fonds, composé des revenus des hôpitaux, des charités fondées, des biens de toute nature originairement appliqués au soulagement des pauvres et d'une partie des revenus jadis ecclésiastiques, doit être un, appartenant à la nation, pour être reversé par elle là où elle le jugera nécessaire... Il serait attribué d'une manière fixe une partie de ce fonds à chaque département, de façon cependant que cette partie fût au-dessous de ses besoins, le reste demeurant à la disposition de l'Assemblée Nationale. A chaque nouvelle législature et sur la pétition des départe-

ments, l'Assemblée voterait l'addition de fonds que les besoins connus pourraient exiger, et elle réserverait dans un centre commun une somme disponible pour être versée dans tel ou tel département, selon les besoins et dans le cas de malheurs extraordinaires. » Ainsi le système préconisé par le comité de mendicité consistait à charger l'État de pourvoir à l'assistance publique, à lui attribuer à cet effet les biens de tous les établissements hospitaliers et à lui demander d'en grossir les revenus de ceux d'une portion des domaines qu'il avait pris à l'Église. Dans un autre rapport en date du 31 août 1790, le duc de Liancourt était revenu sur les mêmes idées. Nous y lisons, en effet : « Si la propriété est la base des sociétés politiques, le culte de l'humanité est plus sacré encore. Là où il existe une classe d'hommes sans subsistance, là il existe une violation des droits de l'humanité, là l'équilibre social est rompu. Il est de l'intérêt public de corriger par une bienfaisance réfléchie les maux résultant des mauvaises institutions qui ont maintenu et propagé la pauvreté ; il est de l'intérêt public de prévenir les désordres et les malheurs où seraient conduits un grand nombre d'hommes sans ressources ; ces considérations politiques se réunissent aux cris impérieux de l'humanité, pour qu'un gouvernement sage compte au rang de ses premiers devoirs le soulagement de la pauvreté. » Quoiqu'elle n'eût pas encore été discutée, la théorie qui faisait une obligation à l'État d'assister les malheureux et de consacrer à cet objet une partie de ses ressources, répondait au sentiment général de la Constituante [1]. Aussi lorsque le duc de Liancourt lui signala,

[1] C'est ainsi que, Vernier lui ayant proposé, le 4 décembre, au nom du comité des finances, d'avancer 125.000 livres au département de Seine-et-Oise, attendu qu'il existait dans la ville et le district de Versailles 41.000 pauvres qui manquaient d'ouvrage et qui en avaient en vain demandé au directoire départemental, « ayant leurs pelles en mains pour montrer qu'ils étaient disposés à travailler », l'Assemblée avait immédiatement autorisé le Trésor à délivrer au département 50.000 livres pour être employées en ateliers de charité et réparations de routes.

le 16 décembre, que les agitations inséparables de la Révolution avaient eu pour effet d'accroître partout la misère et que la vente des biens nationaux donnait le moyen de secourir ceux qui en souffraient, « sans peser sur les contribuables », elle se rangea sans hésitation à sa manière de voir et elle adopta le décret suivant : « Considérant que le ralentissement momentané du travail qui pèse sur la classe la plus indigente n'étant occasionné que par des circonstances qui ne peuvent se reproduire il peut y être pourvu par des moyens extraordinaires, l'Assemblée Nationale accorde sur les fonds du Trésor public une somme de 15 millions à répartir entre tous les départements. Les directoires de département les consacreront à des travaux appropriés aux besoins des classes indigentes et présentant un objet d'utilité publique. Ils feront commencer ces travaux immédiatement et en surveilleront l'exécution. » L'Assemblée, en votant la loi du 16 décembre, ne remarqua pas deux choses : la première c'est que le Trésor n'était pas en situation de fournir les 15 millions qui lui étaient demandés, qu'il serait obligé de les payer en assignats et que le produit de la vente des biens nationaux allait être pour autant détourné de son affectation ; la seconde, c'est qu'une somme de 15 millions était un soulagement tout à fait insuffisant pour les innombrables journaliers qui manquaient de travail, et que ceux-ci, loin d'être reconnaissants à leurs députés, pourraient fort bien trouver dérisoire la façon dont ils comprenaient que l'État s'acquittât vis-à-vis d'eux du devoir d'assistance [1].

1 Qu'était, en effet, un secours de 15 millions, comparativement aux besoins de la classe indigente ? Nous lisons dans une lettre du 5 novembre écrite par un contemporain : « La misère se fait sentir partout; le numéraire a disparu ; les assignats qui lui ont été substitués n'ont point ou peu de crédit. Les marchands ne vendent plus ; toutes les denrées enchérissent. La quantité des pauvres augmente tant que leur nombre devient effrayant. » *Le comte de Fersen et la cour de France*, I, 57.

Le désir qu'avaient les députés de procurer du travail à la classe ouvrière les détermina, quelques jours plus tard, à reprendre la discussion d'un projet de loi sur le dessèchement des marais. Dans deux rapports du mois de février et du mois d'avril précédents, Heurtault-Lamerville leur avait indiqué l'extrême importance que cette opération devait avoir pour l'agriculture et le bénéfice que le pays tout entier en retirerait, au point de vue de l'accroissement de ses ressources alimentaires. L'article 1er avait été adopté le 1er mai; puis, l'attention de la Constituante s'était portée sur d'autres matières, et Heurtault-Lamerville ne parvint à la ramener sur le projet dont il était rapporteur qu'en faisant remarquer que le dessèchement des marais ne pouvait manquer d'occuper une foule de bras. La loi fut votée le 24 décembre. Elle chargea les directoires de département de prescrire le dessèchement des marais appartenant soit aux communes, soit aux particuliers, après s'être assuré que « le bien général » l'exigeait, et elle attribua aux directoires le droit d'exproprier les propriétaires qui, après une mise en demeure de six mois, refuseraient de procéder aux travaux qui leur auraient été ordonnés. Cette dernière disposition est ainsi justifiée par le rapporteur : « Toute propriété particulière, sous la condition d'une indemnité juste et préalable, est subordonnée à l'utilité générale. » L'article 5 de la loi stipula que le propriétaire dépossédé ne pourrait pas recevoir moins que la valeur du sol de son marais fixée à dire d'experts, et que le directoire de district, auquel il appartiendrait de régler l'indemnité pourrait, suivant les circonstances, la porter jusqu'au double de la valeur du terrain. L'intention était louable; mais, comme les propriétaires de marais à dessécher étaient renvoyés devant un corps administratif pour se faire indemniser, ils avaient peu de chances de l'être largement : mieux eût valu pour eux que la fixation de l'indemnité qui leur était due dépendît d'un tribunal.

Les lois des 16 et 24 décembre allaient-elles apporter une amélioration sérieuse à la situation des campagnes? Celles-ci

en auraient eu besoin, car des désordres s'y étaient produits depuis plusieurs mois, et les provinces étaient loin de jouir de cette paix intérieure également nécessaire à la production agricole et industrielle. Ainsi, dans les premiers jours de septembre, les ouvriers des ardoisières avaient envahi la ville d'Angers, contraint la municipalité à abaisser le prix du pain, tiré sur la garde nationale et sur un régiment de ligne qui ripostèrent vigoureusement, et ils ne s'étaiet dispersés qu'après avoir perdu un grand nombre des leurs. A peu près dans la même région, à Niort, le peuple avait, le 5 septembre, envahi l'hôtel de ville, désarmé la garde nationale, blessé plusieurs officiers municipaux et forcé le maire à taxer le pain un tiers au-dessous du prix courant. A la même époque, dans le département de l'Aude, des bandes de paysans avaient arrêté des convois de grains sur le canal du Languedoc et brisé des écluses pour faire obstacle au passage des bateaux chargés de céréales. A un autre bout de la France, les habitants de Soissons s'étaient opposés à des transports de blé destinés à l'approvisionnement de Metz. A Pamiers, une querelle entre des partis opposés mit aux prises la garde nationale et la maréchaussée, et dans la lutte plusieurs hommes perdirent la vie. Les rivalités entre catholiques et protestants continuaient en même temps dans le Midi ; elles étaient plus vives à Montauban qu'ailleurs, et cette ville, où une émeute, ainsi que nous l'avons relaté, avait déjà eu lieu, fut de nouveau ensanglantée le 17 septembre. Un mois plus tard, des troubles éclatèrent à Uzès, et l'ardeur des passions religieuses y fit commettre toute une série de meurtres.

Pendant le mois d'octobre également il se produisit une émeute à Issoudun, et un autre événement eut beaucoup de retentissement : une centaine de paroisses de la Saintonge et du Poitou s'armèrent, se mirent en pleine révolte au son du tocsin, déclarèrent vouloir s'affranchir du rachat des cens, champarts, dîmes et autres droits seigneuriaux, et, comme le maire de la commune de Varaize

désapprouvait leur insurrection, une troupe de paysans évaluée à 1.500 ou 1.600 hommes se saisit de lui et le massacra le 22 octobre. Il avait imploré le secours de la municipalité de Saint-Jean-d'Angely, mais les membres de cette municipalité n'avaient pas osé intervenir en sa faveur ni requérir des troupes pour l'arracher des mains de ses persécuteurs. Dans le département du Lot, au mois de novembre, les paysans prirent aussi les armes en criant qu'ils ne paieraient plus ni cens ni rentes seigneuriales, et ils dressèrent des potences le long des routes pour intimider les propriétaires; les gardes nationales firent cause commune avec eux, et, un détachement de troupes ayant été envoyé pour les disperser, ils l'attaquèrent au nombre de plus de 4.000 hommes, le contraignirent à la retraite, pénétrèrent dans la ville de Gourdon, pillèrent les maisons des plus riches habitants, puis se répandirent dans les communes voisines et mirent le feu à plusieurs châteaux. Le mois de novembre ne fut guère plus tranquille dans le Pas-de-Calais, mais pour un autre motif : là, les villageois se plaignaient de la cherté et de la rareté des grains, ils s'opposaient par suite à leur transport, molestaient les marchands, les fermiers, arrêtaient les voituriers et troublaient les marchés. Enfin, au mois de décembre, des violences déplorables furent commises à Perpignan et à Aix. Le 5 de ce mois, le peuple attaqua le club royaliste de Perpignan, des coups de feu furent tirés, il y eut des blessés de part et d'autre, et les membres du club ne durent leur salut qu'à la précaution que prit le maire de les faire enfermer comme prisonniers dans la citadelle. A Aix, les esprits étaient depuis quelque temps très exaltés; deux clubs patriotiques y existaient seuls, lorsque récemment une association royaliste s'était formée sous le titre de société des Amis du roi et du clergé. Un avocat célèbre, Pascalis, était un de ses fondateurs, et de fermes discours qu'il avait prononcés contre les excès révolutionnaires l'avaient rendu odieux aux démagogues. Le 12 décembre, des propos imprudents tenus par quelques jeunes officiers allumèrent

la fureur de ces derniers; afin de la calmer, la municipalité fit immédiatement quitter la ville au régiment d'infanterie qui y tenait garnison; Pascalis ainsi que deux autres royalistes notables furent emprisonnés; mais, le 13, au matin, la population se rassembla devant les portes de la prison; bientôt elle les força, et s'étant emparée de MM. Pascalis, de La Roquette et de Guiraman, elle les pendit à des arbres voisins, malgré les efforts de plusieurs officiers municipaux pour s'opposer à cet assassinat.

Quelles résolutions adopta l'Assemblée à mesure que ces faits furent portés à sa connaissance? Elle rendit chaque fois un décret, soit pour blâmer, soit pour louer l'attitude des autorités municipales et départementales, pour recommander au roi de veiller au rétablissement de l'ordre, et pour ordonner des poursuites qui, le plus souvent, ne furent même pas commencées. Elle renouvela, en outre, les 15 septembre, 9 novembre et 7 décembre, ses lois antérieures sur la libre circulation des grains à l'intérieur et l'interdiction de les exporter hors du royaume[1]. Mais tout cela ne rendait pas plus fort le pouvoir exécutif et ne lui donnait pas les moyens de contraindre les populations au respect de la légalité. La Constituante s'en prit pourtant aux ministres de l'état d'affaiblissement dans lequel était tombée l'administration centrale, et elle crut qu'en amenant le roi à changer ses conseillers les choses marcheraient mieux. Donc, le 19 octobre, à l'occasion d'actes très graves d'insubordination qui s'étaient produits dans l'escadre de Brest, Menou

[1] Le contrôleur général écrivit de son côté aux directoires de département pour les inviter à prendre des mesures en vue d'assurer l'approvisionnement des marchés. Dans une circulaire du 27 octobre notamment, il leur disait : « Si les moyens de persuasion ne pouvaient suffire, les directoires doivent avoir recours aux milices nationales et même aux troupes de ligne là où il en existe, et quoique ce moyen soit toujours fâcheux à employer, ils ne doivent point balancer à en faire usage ; les circonstances l'exigent impérieusement. » — Aux autorités locales qui auraient voulu que l'État reprît des achats de blé à l'étranger, Lambert répondait « que le gouvernement ne doit se mêler du commerce des denrées que lorsque les circonstances sont tellement impérieuses

attaqua vivement les ministres, et il proposa « de représenter à Sa Majesté que la méfiance des peuples envers les ministres apportait les plus grands obstacles au rétablissement de l'ordre public, à l'exécution des lois et à l'achèvement de la constitution ». La discussion fut ardente et les membres du Conseil du roi furent sévèrement jugés, aussi bien par les orateurs de la droite que par ceux de la gauche. Toutefois, la motion de Menou fut rejetée comme attentatoire aux droits de la couronne. Dès le 23 octobre, La Luzerne n'en donna pas moins sa démission de ministre de la Marine. et il adressa à Louis XVI une lettre pleine de noblesse, dans laquelle il lui exposa que nos forces navales étaient condamnées à l'inaction par l'indiscipline des équipages ; il ajoutait que son successeur n'aurait pas contre lui l'opinion publique, et « qu'il recueillerait au moins les prémices de la faveur populaire, faveur qui pourrait seconder efficacement ses efforts et l'aider à rétablir l'ordre ». Ses collègues n'imitèrent pas son exemple, et ils présentèrent leur justification. Mais, à la séance du 7 novembre, ils furent violemment attaqués par Charles de Lameth, qui fit remarquer que, si la France était redevable de la liberté au désordre des finances, ce désordre ne devait pas durer, attendu qu'il compromettrait l'avenir de la Révolution. Il accusa les ministres de l'entretenir exprès et de travailler à la contre-révolution.

qu'il résulterait de son inaction une impossibilité absolue de pourvoir aux besoins..., et que, dans tout autre cas, il doit se borner à exciter les importations de grains étrangers et à favoriser la circulation. » (Lettres du 28 septembre et du 5 octobre 1790 citées dans *le Pacte de famine*, par M. Biollay, 248, 249.) Le contrôleur général n'entendait donc pas suivre les errements de Necker, et il avait pour cela d'excellentes raisons. Nous lisons, en effet, dans un rapport de Lebrun en date du 5 novembre, des détails qui prouvent à quel point ils avaient été onéreux pour le Trésor : « Il y a eu des achats de grains et de farines pour 74 millions ; 26 millions sont rentrés, le reste est à recouvrer. Il y aura des pertes, de grandes pertes dans cette partie. Plusieurs achats ont été trop chers, les ventes plus désavantageuses encore que les achats. Il reste en nature 2.226.000 quintaux de blé, 204.000 de seigle, 83.000 de farine, 24.000 d'orge. » Une loi du 12 novembre autorisa la vente à la ville de Paris des grains et farines que contenaient les magasins de l'État dans la capitale.

Puis, une députation de la commune de Paris, qui avait pour organe Danton, demanda, le 10 novembre, leur renvoi, et devant l'hostilité de plus en plus marquée de l'Assemblée, ils se décidèrent successivement à se retirer. Montmorin, bien vu par le parti populaire, avec lequel son dévouement au roi l'engageait à rester en bons termes, resta seul[1], et Fleurieu, du Portail, de Lessart, Duport-Dutertre entrèrent au conseil en qualité de ministres de la Marine, de la Guerre, des Finances et de la Justice. Ils avaient été choisis par le roi de manière à plaire à la majorité de la Constituante, mais ils ne possédaient, pas plus que leurs prédécesseurs, le moyen d'exercer une influence quelconque sur sa politique ou de

1 L'attitude de Montmorin l'a fait accuser d'aimer le pouvoir et de sacrifier les intérêts de la monarchie au désir de rester en place. Le jugement que porte sur lui Bertrand de Moleville (*Mémoires*, I, 88, 92) est plus exact et explique mieux sa conduite : « M. de Montmorin n'était ni démocrate, ni constitutionnel, mais vraiment royaliste. Je ne crains pas de dire que je n'ai connu personne qui fût plus sincèrement attaché à Louis XVI. Je conviens, en même temps, que la faiblesse extrême de son caractère le mettait hors d'état de servir utilement le roi dans les circonstances qui exigeaient une certaine énergie ; mais cette faiblesse morale, dont sa faiblesse physique était réellement le principe, ne peut pas plus lui être reprochée que sa petite taille et son mauvais estomac... Il osait braver la mort, mais à sa manière, c'est-à-dire par des correspondances secrètes dont il était l'intermédiaire ou qu'il entretenait personnellement pour servir le roi, par des manœuvres ou services obscurs qu'il dirigeait et qu'il payait avec les fonds des dépenses secrètes de son département, pour entretenir aux Jacobins, aux sections, dans la garde nationale et dans les faubourgs, des dispositions anti-révolutionnaires. Il était bien convaincu que la perfidie ou l'indiscrétion d'un de ses nombreux agents suffirait pour le faire massacrer par le peuple ; néanmoins, cette certitude ne l'a jamais empêché, dans les circonstances les plus critiques, de continuer ce genre de service. » Depuis le mois de septembre 1790, Montmorin était au courant des relations de Mirabeau avec la cour et, le 5 décembre, il eut avec lui un entretien, à la suite duquel Mirabeau rédigea un plan pour « concilier la liberté publique avec l'autorité royale ». Il y déclare que l'Assemblée « est le plus dangereux des obstacles » et qu'il faut la pousser à usurper sans déguisement tous les pouvoirs, afin d'amener une crise telle « que les maux du royaume en se prolongeant, en devenant plus aigus, ne laissent bientôt plus d'autre ressource que de recourir à l'autorité royale. » Ce plan machiavélique était aussi peu pratique que dangereux. Il forme la 47e note de Mirabeau pour la cour (*Corresp. de Mirabeau et de La Marck*, II, 414-504).

se faire obéir des autorités municipales et départementales.

Les députés ne firent rien au surplus pour rendre plus aisée la tâche du gouvernement ni pour calmer les passions. Des scènes violentes marquées par les apostrophes les plus injurieuses eurent lieu entre les membres de la droite et de la gauche, notamment le 21 octobre, à propos d'un décret substituant, dans la Marine, le drapeau tricolore au drapeau blanc et ordonnant de pousser, à bord des navires, les cris de : « Vive le roi ! » et de : « Vive la nation ! » au lieu du seul cri de : « Vive le roi ! » ; le 30 octobre, à propos d'une mesure disciplinaire prise contre les officiers d'un régiment de cavalerie en garnison à Belfort ; le 13 novembre, à propos du pillage de l'Hôtel de Castries, pillage qui avait suivi le duel dans lequel Charles de Lameth avait été blessé par le duc de Castries ; le récit de cette scène odieuse, que la garde nationale laissa s'accomplir, alors qu'elle aurait pu l'empêcher, excita les applaudissements des tribunes, et aucun de ceux qui y avaient pris part ne fut poursuivi [1] ; le 7 décembre, à l'occasion d'un décret abolissant les procédures commencées contre les fauteurs de l'insurrection qui avait, au mois d'août, éclaté à Nancy ; le 20 décembre, à l'occasion

[1] « Les assaillants de l'hôtel de Castries étaient bien loin d'être des gens de la lie du peuple ; la plupart étaient bien mis et s'étaient portés à ces excès par pur fanatisme, pour venger l'offense faite à un député ami du peuple... Une exécution aussi scandaleuse, faite avec ordre au milieu de Paris et d'une garde de 30.000 hommes destinée à la défense de ses propriétés, répandit un effroi général. Nombre de familles s'expatrièrent. L'émigration devint prodigieuse, et la poste ne pouvait suffire à tout ce qui s'éloignait de ce prétendu séjour de liberté. A cette époque, le roi et la reine se plaignirent assez injustement du départ de quelques-uns de leurs amis. » (Clermont-Gallerande, *Mémoires*, II, 223, 224.) — L'ambassadeur de Suède mandait de même à sa cour les 16 et 19 décembre : « Beaucoup de personnes quittent Paris ; on assure qu'il y a mille hôtels et mille appartements qui ne sont pas habités... Je ne sais pas si c'est la suite des événements qui peuvent arriver à Paris, ou l'espérance de trouver des défenseurs et des vengeurs, qui détermine un si grand nombre de personnes à partir journellement de cette capitale. » (Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 183. — Conf. *Corresp. des Ambassad. Vénitiens*, I, 189).

de l'envoi de troupes et de commissaires à Aix pour y rétablir l'ordre.

L'Assemblée ayant, en outre, été informée par un habitant de Lyon de la découverte d'un complot dont l'objet aurait été d'emmener le roi dans cette ville, d'y soulever le peuple des faubourgs contre la représentation nationale et d'y réunir la noblesse des provinces voisines, ainsi que les émigrés réunis en armes dans les États du roi de Sardaigne, elle attacha à cette dénonciation plus d'importance qu'elle n'en méritait, et, sans se renseigner, sans réfléchir qu'elle allait légitimer les inquiétudes, la colère patriotique que les bruits perpétuels de conspirations entretenaient dans la population[1], elle s'empressa, le 18 décembre, de renvoyer les auteurs de ce prétendu complot devant la cour nationale chargée de la connaissance des crimes de lèse-nation. Elle fit plus : sur la proposition de Barnave, elle décréta que tous Français, fonctionnaires publics ou titulaires soit de pensions, soit de traitements de l'État, qui ne rentreraient pas dans le royaume et qui n'auraient pas prêté le serment civique avant un mois, seraient déchus de tous grades et emplois et privés de leurs pensions et appointements. C'est la première mesure que la Constituante prit contre les émigrés. « Seront-ils, s'écria Cazalès, en sûreté dans le royaume ? » L'objection était grave, car s'il est vrai que l'émigration était une lourde faute politique, et si les menées de ses chefs étaient criminelles, il faut reconnaître, d'autre part, que les députés du parti populaire avaient envenimé jusqu'à la fureur les défiances de la foule contre les aristocrates.

A toutes ces causes de désordre, commençait à se joindre la question religieuse. Une protestation formelle contre la

[1] Le bruit d'un prochain enlèvement du roi et de la reine, qui, au mois d'octobre avait déjà couru à Paris (*Corresp. des Ambass. vénit.*, I, 174), s'était répandu de nouveau, ainsi qu'en font foi deux dépêches de M. de Staël-Holstein, en date des 2 et 16 décembre 1790 (*Corresp. diplom.*, 181, 182). — A la séance du 23 décembre, le président de l'Assemblée Nationale fit connaître que Louis XVI s'était plaint à lui de ce qu'on lui eût prêté le projet de se rendre à Lyon.

constitution civile du clergé avait, en effet, été rédigée le 30 octobre, au nom de l'Église de France, par sept archevêques et vingt-trois évêques, et la Constituante y avait répondu par l'adoption d'une loi en date du 14 novembre, qui ordonnait de pourvoir à l'élection des évêques, réglait le mode de leur consécration et prescrivait aux directoires de district de procéder immédiatement à la nouvelle formation et circonscription des paroisses, sans se laisser arrêter par le refus des évêques d'y participer. Puis, des protestations ayant continué à se produire, notamment de la part des archevêques et évêques de Strasbourg, Douai, Cambrai, Lyon, Quimper, Saint-Brieuc, et les titulaires des sièges épiscopaux dont les diocèses devaient être supprimés ou démembrés en vertu de la nouvelle organisation ecclésiastique, ayant lancé des mandements pour défendre aux fidèles de reconnaître tout autre autorité spirituelle que la leur, l'Assemblée vota, le 27 novembre, la loi fameuse qui rendit obligatoire pour les évêques, curés et autres ecclésiastiques le serment prévu par le décret du 12 juillet sur la constitution civile du clergé; elle décida qu'ils devraient dans la huitaine jurer fidélité à la nation, au roi et à la constitution, faute de quoi ils seraient réputés avoir renoncé à leurs offices et seraient remplacés comme démissionnaires. Les conséquences désastreuses de cette loi furent de suite entrevues par tous les hommes sensés ; elle troublait, en effet, profondément les consciences et parut ainsi devoir allumer la guerre civile dans plusieurs provinces. Parmi ceux-là même qui contribuèrent à son adoption, plusieurs regrettèrent plus tard, à l'exemple de Barnave, « d'avoir pris part à la malheureuse affaire du serment des prêtres [1] ». Mais, au premier moment, ils s'indignèrent de la déclaration faite par les chefs de l'Église de France, qu'ils n'adhéreraient à la constitution civile du clergé que si le pape les y autorisait. De son côté, Louis XVI, froissé dans ses convictions religieuses et

[1] Barnave, *Œuvres*, I, 126.

pressentant les périls auxquels le décret du 27 novembre exposait la chose publique, ouvrit une négociation avec la cour de Rome [1]. L'Assemblée prit très mal le retard que cette négociation apportait à la sanction du décret, et elle chargea son président de presser le roi d'accorder sa ratification. Louis répondit, le 23 décembre, « qu'en prenant les moyens les plus doux et les plus sûrs pour éviter d'altérer la tranquillité publique, il pensait contribuer par là à consolider les bases de la constitution ». Mais Camus et Barnave prononcèrent des discours enflammés. Prétendait-on, demandèrent-ils, ressusciter la domination ultramontaine et assujettir une nation libre à la volonté d'un prince étranger? L'Assemblée ne le souffrirait pas. Elle pouvait, d'ailleurs, suivant eux, se passer de la sanction royale, car le décret du 27 novembre avait le caractère constitutionnel. La majorité prouva par ses applaudissements qu'elle partageait le sentiment de ces deux orateurs, et dès lors Louis XVI, estimant que la contrainte à laquelle il obéissait était suffisamment manifeste, sanctionna, le 27 décembre, le décret sur le serment à la constitution civile. Il le fit avec la plus grande répugnance et, on peut le dire, la mort dans l'âme. Il pensa que son acceptation d'une loi aussi contraire à ses sentiments bien connus serait du moins une preuve éclatante de la violence morale qu'il subissait en sanctionnant les actes de la Constituante, et, par suite, de la nullité de son adhésion à ces actes. A partir de ce jour, il prit la résolution de fuir le joug de l'Assemblée Nationale et de s'évader de Paris.

[1] A propos de la lettre que le roi adressa au pape relativement au serment des ecclésiastiques, Biauzat écrivait, le 4 décembre : « On improuve qu'il ait pris ce parti qui pourrait faire croire à quelques personnes qu'on a jugé l'avis du pape nécessaire pour la validité du décret ou de la sanction. » (*Corresp.*, II, 349.) Nous avons expliqué, en effet, qu'en votant la constitution civile du clergé, les députés avaient cru n'avoir besoin d'aucune entente préalable avec Rome.

CHAPITRE VIII

I. Dans les derniers mois de 1790, la Constituante s'occupe de l'établissement d'impôts nouveaux (315). — Rapport de La Rochefoucauld en date du 11 septembre, sur la contribution foncière ; motifs qu'il donne en faveur de l'impôt de répartition (316). — Il repousse la perception en nature et propose que toutes les terres sans exception soient assujetties à la contribution foncière d'après leur revenu net ; le montant de cette contribution serait fixé à 300 millions, tant en principal qu'en sous additionnels (317). — Objections présentées, dans la discussion, contre le système du comité. — Vote, le 23 novembre, du projet de loi ainsi que d'une instruction complémentaire (319). — La base de la contribution étant le revenu net de chaque propriété pendant les quinze dernières années, l'estimation de ce revenu est pratiquement impossible à faire (321). — Les difficultés de cette estimation ont été signalées à la Constituante (322). — Comment elle croit s'en tirer (323). — La loi du 23 novembre a le tort d'abandonner aux municipalités la confection et le recouvrement des rôles et d'édicter, tant contre les officiers municipaux négligents, que contre les contribuables en retard, des mesures inefficaces, à raison de leur sévérité même (324). — Sages dispositions qu'elle consacre dans l'intérêt de l'agriculture et relativement à l'évaluation des propriétés bâties (326). — En sus des vices qui lui sont propres, elle a le double défaut de ne pas régler le contingent que chaque département aura à fournir et de ne pas fixer la somme totale que devra produire la contribution foncière (327). — II. Afin d'atteindre la richesse non territoriale, le comité de l'imposition propose la création d'une contribution mobilière (328). — Rapport de Defermon en date du 19 octobre. Il

repousse les systèmes de la déclaration et de l'évaluation des revenus mobiliers et propose que ceux-ci soient taxés d'après des signes extérieurs de richesse : l'importance du loyer, le nombre des domestiques et des chevaux (328). — L'Assemblée repousse une proposition tendant à ce que les contribuables fussent imposés d'après leurs facultés présumées (330). — Il en est de même d'une proposition d'après laquelle les revenus des placements de fonds auraient supporté une plus forte part d'impôt que ceux provenant de l'industrie ou du commerce (331). — Elle écarte un mémoire de la commune de Paris, réclamant pour les municipalités le droit de répartir la contribution mobilière entre leurs habitants, d'après des tarifs qu'elles établiraient elles-mêmes (333). — Sous la dénomination générale de contribution mobilière, la loi du 13 janvier 1791 établit cinq taxes distinctes (334). — La taxe sur les loyers, malgré une échelle progressive, est proportionnelle aux revenus présumés (335). — Déduction accordée pour les revenus déjà atteints par la contribution foncière (336). — Caractère de la taxe d'habitation (337). — La contribution mobilière est un impôt de répartition (337).— Mérites et défauts de la loi qui organise cette contribution (338). — III. Proposition faite par Lavenue de frapper les rentes d'un impôt spécial. Dans un rapport du 3 décembre, Rœderer la combat (340). — Objections de Duport et autres contre l'imposition des rentes (342). — Motifs invoqués par Lavenue à l'appui de sa proposition (342). — Malgré la droite, la Constituante vote, le 4 décembre, un décret qui exempte les rentes de toute taxe spéciale (344). — IV. Le comité de l'imposition est d'avis de maintenir, en les simplifiant et en les améliorant, les anciens droits sur les actes (345). — Complication des textes qui les régissaient (346). — Dans un rapport du 22 novembre, Talleyrand expose les avantages de la nouvelle législation sur l'enregistrement, comparativement à celle sur le contrôle et l'insinuation (347). — La loi du 5 décembre définit clairement les actes passibles d'enregistrement ; elle introduit dans les tarifs une exacte proportionnalité (348). — Ses dispositions relatives aux actes de vente favorisent la fraude (350). — Elle réglemente mal les actes sous seing privé (351). — Elle ne soumet qu'à des droits très modérés les donations et successions et dégrève les échanges (351). — Elle soulage les redevables, mais prive le Trésor de recettes importantes. La loi du 18 mai 1791 en organisant la régie de l'enregistrement maintient la hiérarchie et le système des remises en vigueur dans cette administration (352).

I

Depuis longtemps la Constituante avait pris la résolution de mettre en vigueur, en 1791, un nouveau système de contributions, et ses orateurs avaient maintes fois répété que les impôts dont elle n'avait pas encore prononcé la suppression étaient pour la dernière fois perçus en 1790. Il fallait donc

qu'elle leur en substituât de nouveaux, et comme les livres des économistes avaient répandu la doctrine que toute richesse vient de la terre, comme les écrivains physiocrates avaient tous enseigné que le seul impôt équitable serait celui qui porterait sur le produit net des biens-fonds [1], comme enfin les revenus immobiliers constituaient à cette époque la partie de beaucoup la plus importante de la fortune des particuliers, le comité de l'imposition avait annoncé, le 18 août, que, d'après son plan, le principal impôt serait une contribution foncière. Il désigna le duc de La Rochefoucauld comme rapporteur du projet de loi relatif à cette contribution, et celui-ci donna, le 11 septembre, lecture de son rapport.

« Deux questions importantes, y lisons-nous, ont été l'objet de la plus sérieuse attention du comité, lorsqu'il a dû fixer son opinion sur les bases de la contribution foncière. La première a été de savoir s'il vous proposerait de l'établir sur une quotité des revenus, comme l'est l'impôt des vingtièmes, ou d'une somme fixe qui se répartirait en proportion de ces mêmes revenus ; la seconde, s'il vous proposerait la perception en argent ou en nature. Quelques écrivains célèbres en économie politique ont posé pour axiome que le souverain, quel qu'il fût, monarque ou nation, devait percevoir une certaine quotité des revenus pour l'employer aux frais du gouvernement et de l'administration. Mais, si l'on réfléchit sur la nature des contributions, l'on verra qu'elles doivent avoir pour mesure les besoins de l'État et que, ces besoins étant variables, la somme des contributions doit y rester toujours proportionnée... Il faut donc s'en tenir au principe véritable que la contribution doit être fixée d'après les besoins de l'État reconnus et déclarés par les représentants du peuple, et que, par conséquent, la contribution doit

[1] Au sujet des doctrines physiocratiques, voir les *Ministères de Turgot et de Necker*, 60 et suiv., et *les Derniers Contrôleurs généraux*, 610 et suiv.

être une somme déterminée. » Ce premier argument donné pour écarter l'impôt de quotité n'avait aucune valeur, car en admettant que le taux d'abord adopté, par exemple celui du dixième, fût, par la suite, trouvé trop fort, eu égard à l'ensemble des ressources et des charges de l'État, pourquoi ne l'aurait-on pas abaissé, par exemple, au douzième? Le second ordre de considérations invoqué par le rapporteur avait, au contraire, une portée pratique considérable. « Dans le système de la quotité, la fixation de la cote de chaque contribuable est un procès entre lui et le percepteur, procès auquel tous les autres sont indifférents : car l'idée générale qu'il y aura nécessité d'augmenter le taux, si le produit total de la contribution ne rapporte pas assez, est insuffisante pour opérer cette surveillance qui s'établit tout naturellement, lorsque chacun est intéressé à ce que son voisin paye ce qu'il doit payer. » Au contraire, le système de la répartition « engage chacun des contribuables à s'assurer que les autres sont taxés comme ils doivent l'être, sous peine de voir leur propre cote augmenter », et il s'oppose à ce que la faveur, l'intrigue ou la crainte ne procurent à quelques-uns des atténuations d'impôt, qui retomberaient, en définitive, sur les citoyens les plus honnêtes et les moins influents. Tels sont les deux motifs qui, d'après le comité de l'imposition, devaient faire attribuer à la contribution foncière le caractère d'impôt de répartition, et l'on sait qu'à raison aussi de l'impossibilité d'asseoir avec certitude une perception sur le revenu réel des millions de propriétaires fonciers qui existent en France, ils ont jusqu'à présent empêché de transformer la contribution foncière en impôt de quotité, du moins en ce qui concerne les propriétés non bâties. De même, ils avaient déterminé l'ancienne monarchie à faire de la taille, dont le régime, une fois débarrassé de ses inégalités et de son arbitraire, a servi de modèle à la Constituante, une imposition de répartition.

Quant à la seconde question, celle de savoir si la contribution foncière sera acquittée en argent ou en nature, le

rapport démontre que ce dernier mode de recouvrement a l'avantage, à la vérité, de ne faire payer que quand on récolte, mais qu'il offre les inconvénients de porter sur le produit brut, tandis que « le produit net est le seul qui doive la contribution, car les frais de culture et l'intérêt des avances du cultivateur ne peuvent pas être attaqués par elle sans que la reproduction en souffre » ; d'être inégal, car certaines terres et certaines cultures exigent beaucoup plus de travail et de frais que d'autres; enfin, d'être dispendieux et difficile à effectuer. La contribution sera donc payable en argent.

A la différence de la taille, elle sera à la charge du propriétaire seul, et les fermiers ou locataires ne la supporteront pas. « Elle s'étendra, sans aucune exception, sur l'universalité des terres du royaume, et aucune n'en sera exempte à quelque titre que ce soit. Comme c'est leur produit net seulement qui doit la contribution, toutes seront estimées d'après leur valeur locative réelle, s'il existe des baux, ou d'après leur valeur déterminée par un examen comparatif de celles non affermées avec celles qui sont affermées. » Quel doit être le montant de la contribution foncière? Il faut le fixer à un chiffre qui soit à peu près l'équivalent du produit des impôts qui ont jusqu'alors pesé sur la terre. Or, les vingtièmes et autres impositions territoriales, la taille et ses accessoires, la capitation et les dîmes tant ecclésiastiques qu'inféodées, rendaient annuellement 279 millions et demi ; en outre, les propriétaires et cultivateurs acquittaient au moins la moitié de la gabelle et du droit sur les cuirs, soit 34 millions et demi. Directement ou indirectement, la terre était donc taxée à 314 millions. Les besoins du Trésor exigent que la contribution foncière ait un rendement net de 300 millions. Mais cette somme peut ne pas être toujours nécessaire, car la situation financière de l'État s'améliorera sans doute. Par suite, la contribution se composera d'un principal et de sous additionnels. Le principal sera fixé à 240 millions, parce qu'il est vraisemblable que d'ici longtemps l'État ne pourra pas

demander moins aux revenus immobiliers. Les sous additionnels seront calculés de manière à donner 60 millions en 1791, et plus tard, quand les finances publiques seront plus prospères, leur nombre pourra être diminué. C'est également les sous additionnels qui alimenteront un fonds de non-valeurs de 6 millions ; mais, tout compte fait, les contribuables paieront, on le voit, 8 millions de moins qu'autrefois, et l'imposition nouvelle devant atteindre une foule de biens qui étaient auparavant exemptés, « les contribuables qui n'étaient point privilégiés seront considérablement soulagés ». Lorsque la contribution foncière aura été votée, il restera à la répartir entre les départements. A cet effet, le comité s'entoure de tous les renseignements qu'il peut se procurer. « Il n'espère pas vous donner un état parfait de répartition, mais du moins il ne négligera rien pour éviter les grandes erreurs ; celles qui seront commises dans cette opération difficile se corrigeront d'année en année. »

Dans la discussion générale qui s'ouvrit le 16 septembre, le plan du comité d'imposition rencontra des adversaires de deux catégories. Plusieurs, tels que Dubois-Crancé, Brillat-Savarin et Bouche, demandèrent que la contribution foncière fût un impôt de quotité, que son taux fût fixé au cinquième du revenu net des terres, et qu'elle fût payable soit en nature, soit en argent, d'après ce que déciderait, dans chaque commune, la municipalité. On leur objecta les embarras et les frais qui résulteraient de ce mode de perception ; leur proposition fut donc repoussée. Beaucoup plus nombreux furent les orateurs qui reprochèrent au projet de loi de partir d'une idée fausse, en considérant que l'exploitation agricole était la source de toutes les richesses, d'exiger des propriétaires fonciers un sacrifice trop lourd et de ne pas atteindre suffisamment d'autres revenus, imposables à aussi juste titre que les revenus immobiliers. Se plaçant à ce point de vue, Ramel-Nogaret, de Delley d'Agier ainsi que MM. de Montcalm-Gozon et Aubry du Bochet, insistèrent pour que le montant de la contribution foncière ne dépassât pas 200 mil-

lions. Heurtault-Lamerville admit qu'elle fût portée jusqu'à 240 millions, mais, suivant lui, vouloir forcer les propriétaires d'immeubles à acquitter 306 millions par an, c'était les vouer à une ruine certaine. Tous ces députés furent d'accord pour soutenir que le surplus de recettes dont l'État aurait besoin, soit 300 à 400 millions, devrait être demandé à des droits de timbre, de contrôle et d'hypothèque, à des taxes sur les consommations, à un impôt sur les rentes, les intérêts des capitaux mobiliers et les profits du commerce et de l'industrie, enfin aux produits du domaine de l'État, de la loterie et des messageries. D'autres députés, entre autres Vernier et Rey, se joignirent à eux pour réclamer que les capitalistes ne fussent pas traités plus favorablement que les propriétaires fonciers. Mais la majorité avait son siège fait : elle ne trouvait rien d'excessif à faire supporter à ceux-ci une contribution équivalente aux trois cinquièmes de la masse des impôts, parce qu'elle estimait, avec l'école physiocratique, qu'ils récupéreraient dans les prix de vente des productions agricoles, la plus grande partie de cette contribution et que, dès lors, ils n'en feraient en quelque sorte que l'avance. Elle adopta, en conséquence, les grandes lignes du projet de loi arrêté par le comité d'imposition, et, après avoir approuvé les différents articles dont il se composait, elle vota une instruction qui en est le commentaire détaillé et qui, en certains points, la complète : la loi et l'instruction sur la contribution foncière portent la date du 23 novembre 1790.

Le principe essentiel de ces actes législatifs est que la contribution dont il s'agit doit être repartie par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières à raison de leur revenu net ; qu'on entend par revenu net « ce qui reste au propriétaire, déduction faite, sur le produit brut, des frais de culture, semences, récoltes et entretien » ; et que chaque propriété doit être taxée d'après son revenu imposable, c'est-à-dire « son produit net moyen pendant une période de quinze années ». Certes c'était un progrès sur le régime antérieur de décréter que la nouvelle contribution atteindrait

tous les propriétaires de biens-fonds dans une proportion égale, et que le taux n'en varierait ni suivant la qualité des personnes, ni suivant leurs facultés. Ainsi que le fait remarquer l'instruction du 23 novembre, dorénavant « c'est la propriété qui seule est chargée de la contribution et le propriétaire n'est qu'un agent qui l'acquitte pour elle, avec une portion des fruits qu'elle lui donne. » Rien de plus juste que le caractère impersonnel de l'impôt, mais le respect des Constituants pour le principe physiocratique du produit net les conduisit, en revanche, à des difficultés pratiques inextricables.

L'évaluation du revenu net des différentes propriétés était confiée, dans chaque commune, à des commissaires estimateurs et aux officiers municipaux, et ils avaient d'abord à déterminer le revenu brut moyen. Cette première opération était délicate, mais la réduction à faire subir au revenu brut pour frais de culture, semences, récoltes et entretien l'était bien davantage. En effet, d'après l'instruction jointe à la loi, par frais de culture on entendait : « l'intérêt de toutes les avances premières nécessaires pour l'exploitation, telles que les bestiaux et les autres dépenses qu'on est obligé de faire avant d'arriver au moment où l'on peut vendre ou consommer ses produits; l'entretien des bâtiments, celui des instruments aratoires, tels que charrues, voitures, etc. : les salaires ou bénéfices du cultivateur qui partage ou dirige leurs travaux; l'entretien et l'équipement des animaux qui servent à la culture : les renouvellements d'engrais, la quantité de grains employée à l'ensemencement, ainsi que les autres dépenses des semailles. » Toujours d'après l'instruction, « les frais de récolte consistent dans le paiement des moissonneurs qui coupent les grains, de ceux qui les lient, les charrient, les battent, les transportent »; et les frais d'entretien comprennent ceux que nécessitent « les digues, les fossés, les écluses et autres ouvrages sans lesquels les eaux de la mer, des rivières ou des torrents pourraient détériorer ou même détruire des propriétés que des travaux

utiles conservent. » Si éclairés que soient aujourd'hui beaucoup de cultivateurs, croit-on qu'on en trouverait plusieurs par commune capables de se tirer des complications d'un pareil travail de comptabilité agricole, d'apprécier en capital et intérêts le montant des avances nécessaires à l'exploitation d'une propriété, et ce que représentent par hectare l'entretien et le dépérissement des bâtiments, du matériel de culture, du troupeau, des animaux de labour, l'achat des engrais, etc. ? Et c'était à de simples paysans, à des campagnards qui n'avaient jamais entendu parler de produit net, qui ignoraient l'art subtil d'en décomposer les éléments, que le législateur de 1790 s'en remettait du soin de taxer chaque propriété, non seulement à raison de son rendement, toutes dépenses déduites, pendant la dernière année, mais pendant une période de quinze ans ! L'instruction justifie comme suit l'adoption d'une aussi longue période : « Comme le véritable revenu d'une terre se compose des productions diverses que l'on en obtient, on ne peut bien en faire l'évaluation qu'en le calculant sur un nombre d'années pendant lesquelles on puisse cultiver plusieurs des principales productions. En outre, pendant quinze années, il y a lieu d'espérer que quelques récoltes abondantes dédommageront de celles des années malheureuses, pendant lesquelles des sécheresses, des pluies, des hivers rigoureux, des grêles, des débordements de rivières diminuent et même détruisent quelquefois les récoltes. » Le revenu imposable ne pouvait, en effet, se déduire que d'une moyenne; mais, néanmoins, les commissaires estimateurs et officiers municipaux, auxquels on enjoignait d'évaluer le produit moyen de toutes les terres de leur commune durant les quinze dernières années, se trouvaient en présence d'une véritable impossibilité.

Les inconvénients pratiques qu'il y avait à donner le revenu net des propriétés comme base à la contribution foncière semblent tellement évidents qu'on peut s'étonner qu'ils n'aient pas été aperçus par la Constituante. Quelques-uns pourtant de ses membres les lui signalèrent. « Une muni-

cipalité, fit remarquer Heurtault-Lamerville, obligée de prendre connaissance de la valeur des terrains et d'estimer, avec chaque propriétaire, le produit net de son terrain, peut-elle entrevoir le terme où les difficultés finiront? Il faut parvenir à savoir ce que rapportent habituellement les terres; il faut parvenir à distinguer ce qui doit en être déduit. Quelle foule de contestations va naître? S'il y a 100 propriétaires dans la municipalité, tous les 100 diront avoir un différent produit net, soit par une récolte moins abondante, soit par de plus grands frais pour l'obtenir. Nulle part, le résultat ne sera le même; tous voudront comparer leur taux d'imposition avec celui des 99 autres propriétaires. On disputera à outrance pour une minutie, chacun voudra profiter de la latitude indéfinie que le décret laisse aux municipalités. L'un se plaindra, l'autre cabalera, la plus grande partie fera des réclamations au district et au département. Les mécontents seront sans nombre. Bref, après une perte considérable d'un temps précieux, vous n'aurez obtenu qu'une assiette d'impôt à la manière de l'ancien gouvernement, au lieu d'une contribution foncière assise dans une forme simple. » On ne tint pas compte de ce sage avertissement, et pourtant l'Assemblée n'était pas sûre que ses prescriptions relatives au calcul du produit net fussent réalisables.

Aussi inséra-t-elle dans l'instruction une faculté qui, en fait, devait le plus souvent conduire à leur inobservation. On y lit, en effet : « Ce serait une chose impraticable que de déterminer ce que les divers frais d'exploitation peuvent coûter pour chaque arpent en particulier. Mais, après avoir fait ce calcul sur deux ou trois cents arpents, on répartira la somme de déductions que l'on aura trouvées, sur chacun de ces arpents. On peut aussi prendre dans le territoire quelques exemples des différentes qualités de terres et de productions, et s'en servir pour évaluer par comparaison celles qui auront des caractères semblables... Le prix moyen des fermages est le véritable produit net, dans lequel il ne faut pourtant point comprendre l'entretien des bâtiments nécessaires à l'exploi-

tation et dont il faut aussi déduire le loyer ou l'avance des bestiaux dans les pays où ils sont fournis par les propriétaires du fonds. Il faudra donc que chaque estimateur se pénètre de ces principes et se dise : Si j'étais propriétaire de ce bien, je pourrais l'affermer raisonnablement tant. Si j'étais dans le cas d'être fermier, je pourrais en rendre la somme de..., c'est-à-dire le prix que serait affermée cette propriété, lorsque, pour son exploitation, le propriétaire ne fournirait ni bâtiments, ni bestiaux, ni instruments aratoires, ni semences, mais serait chargé d'en acquitter la contribution foncière. » Même ainsi simplifiée, la tâche des estimateurs et officiers municipaux, auxquels la loi recommandait d'agir « en leur âme et conscience », prêtait grandement à l'erreur, à l'arbitraire et à la partialité.

Les critiques adressées à l'idée fondamentale de la loi du 23 novembre ne sont pas les seules qu'elle mérite. C'est ainsi que, persévérant dans le système consacré par les lois des 14 et 22 décembre 1789, elle chargea les municipalités de dresser et d'afficher les rôles contenant la part d'impôt mise à la charge de chaque contribuable, et de poursuivre le recouvrement des rôles par les soins de receveurs nommés par elles. Elle conserva, en outre, aux assemblées départementales la mission non seulement de répartir la contribution foncière entre les districts et les communes, mais encore d'en centraliser le recouvrement et d'en faire parvenir le montant dans le Trésor public. Ainsi que nous l'avons démontré à l'occasion des lois du mois de décembre 1789, c'était livrer la rentrée de l'impôt à la vigilance parfois douteuse des autorités locales, c'était dépouiller l'État d'une de ses attributions essentielles. Les auteurs de la loi sur la contribution foncière crurent parer à la négligence possible des municipalités, en stipulant dans l'instruction du 23 novembre que, si les officiers municipaux ne dressaient pas la matrice des rôles, ils seraient personnellement garants et responsables du retard des recouvrements et qu'une contrainte solidaire pourrait être délivrée contre eux pour le paiement du quart

du montant du rôle. Cette stipulation, qui constituait un recul par rapport à l'arrêt du Conseil, œuvre de Turgot, qui avait supprimé les contraintes solidaires en matière de taille, était une arme à peu près inutile entre les mains d'un gouvernement peu disposé à frapper pécuniairement des corps électifs. D'un autre côté, la Constituante prit contre le mauvais vouloir des contribuables des précautions incohérentes. Elle imagina de frapper d'un intérêt de 6 à 4 0/0 ceux qui seraient en retard pour l'acquittement de leurs impositions, et elle permit de pratiquer contre eux au bout d'un an la saisie des fruits et loyers. Mais la saisie est un procédé violent et, pour le rendre aussi peu fréquent que possible, les lois antérieures avaient édicté que l'administration ne pourrait y avoir recours qu'après avoir lancé des contraintes, accompagnées dans certains cas de l'envoi de garnisaires. Or, les contraintes avaient donné lieu à des abus, et, dans son rapport, La Rochefoucauld avait dit : « Vous devez abolir la contrainte et lui substituer un moyen plus doux. Ce moyen est la saisie des fruits par laquelle le contribuable, acquitté de son débet, ne verra plus sa demeure troublée par une armée aux ordres des percepteurs. La surveillance des municipalités vous assure que ce moyen ne sera pas accompagné de vexations... » C'était, convenons-en, une singulière manière de ménager les contribuables que de saisir et de vendre leurs récoltes, sans qu'aucune mesure administrative les eût préalablement avertis de faire un suprême effort pour se libérer envers le fisc. La saisie est un acte de rigueur et non pas un moyen doux, comme le disait La Rochefoucauld. Il est vrai qu'après en avoir menacé les contribuables, le législateur renvoyait à une loi ultérieure le soin d'en régler la forme et de dire sur quels objets elle porterait. Cette loi n'intervint que le 2 octobre 1791, et d'ici là les contribuables n'eurent pas à la craindre.

Jusqu'ici nous avons montré les côtés défectueux de la loi du 23 novembre. Il nous reste à faire ressortir les règles libérales qu'elle a posées et qui, en général, se retrouvent

dans la législation actuellement en vigueur. La plupart n'étaient pas du reste une nouveauté ; la Constituante emprunta les unes aux édits qui régissaient les tailles, les autres aux règlements adoptés par diverses assemblées provinciales. Son mérite est de les avoir généralisées.

Afin de détruire une inégalité contre laquelle maintes brochures et de nombreux cahiers avaient protesté, elle déclare que les parcs et jardins ou, pour employer ses expressions, « les terrains enlevés à la culture pour le pur agrément », seront évalués au même taux que les meilleures terres labourables de la commune, et l'instruction ajoute : « Dans l'estimation, il ne faudra admettre aucune déduction de revenu pour l'entretien des clôtures. » Dans l'intérêt de l'agriculture, elle décide que la cotisation des marais, terres vaines et vagues sera très modique, que celle des marais desséchés ne pourra être augmentée qu'au bout de vingt-cinq ans, que celle des terres vaines et vagues mises en culture ne pourra l'être qu'au bout de quinze ans, que celle des terrains en friche qui seront plantés en bois ne pourra l'être qu'au bout de trente ans, que quand ils seront plantés en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers, elle ne pourra pas être accrue pendant vingt ans et que les terrains déjà en valeur continueront de payer la même contribution pendant quinze ans, quand ils seront plantés en vignes ou arbres fruitiers, pendant trente ans quand ils seront plantés ou semés en bois. Relativement aux propriétés bâties, elle admet que leur imposition sera proportionnelle à leur revenu, que ce revenu sera calculé d'après « le taux moyen des loyers de la commune », qu'il en sera déduit un quart en considération du dépérissement, des frais d'entretien et de ceux de réparation, et que le terrain occupé par les construtions sera cotisé sur le pied des meilleures terres labourables de la commune. Elle exempte de la contribution foncière les bâtiments servant aux exploitations rurales, et elle accorde aux fabriques, manufactures, moulins et autres usines une déduction d'un tiers sur leur valeur locative, pour tenir

compte de leur dépérissement et des frais d'entretien. Pour le paiement de l'impôt, elle consacre la perception par douzième. Enfin, elle ouvre tant aux contribuables qu'aux municipalités un droit de recours et affranchit de tous frais les réclamations. Une loi du 17 mars 1791, dont nous aurons à nous occuper plus tard, compléta sur ce point la loi de 1790.

Telle est la loi initiale sur la contribution foncière. A raison de la conception fausse qui avait présidé à son élaboration, celle de l'imposition des propriétés rurales d'après leur produit net, à raison de l'arbitraire qui devait en résulter dans les cotisations individuelles, on ne saurait la ranger au nombre des actes législatifs qui font le plus d'honneur à la Constituante. Sans doute, aux yeux des contemporains, elle avait un immense mérite, celui de faire disparaître à jamais le régime odieux de la taille, celui de soumettre aux taxes foncières, dans la même proportion, toutes les propriétés immobilières, quelle que fût la qualité de leurs propriétaires. Mais l'égalité de tous les Français devant l'impôt était, depuis la Déclaration des droits de l'homme, un principe constitutionnel, et la loi sur la contribution foncière ne pouvait pas s'en écarter. Ses auteurs ne firent donc que l'appliquer à la matière qui nous occupe, et nous avons montré qu'ils furent conduits par une fausse théorie à adopter un système qui garantissait mal l'équité des taxations. A un autre point de vue encore ils se conduisirent d'étrange façon. Comptant tirer de la contribution foncière environ la moitié des recettes budgetaires et sachant que, si elle ne rentrait pas, l'exercice 1791 serait, comme le précédent, marqué par un gros déficit, ils remirent pourtant à l'année suivante le travail à faire de sa répartition entre les départements, et il s'écoula six mois avant que cette répartition fut arrêtée. Bien plus, ils ne tranchèrent pas pour le moment la question de savoir quel en serait le montant, et cette question, elle aussi, ne fut résolue que plusieurs mois après le commencement de l'exercice 1791. Dans

ces conditions, la loi du 23 novembre 1790, tout en organisant sur le papier le mode d'assiette et de perception de la contribution foncière, était loin d'assurer au Trésor les rentrées dont il avait besoin.

II

Les revenus fonciers n'étaient pas les seuls que l'Assemblée Constituante fût résolue à taxer d'une façon spéciale et directe. La Déclaration des droits lui faisait, en effet, une loi d'atteindre les revenus mobiliers aussi bien que ceux-ci, car un de ses articles portait que les contributions devaient être également réparties entre tous les citoyens en raison de leurs facultés. D'ailleurs, la plupart des cahiers avaient donné pour instruction aux députés de ne pas omettre les fortunes mobilières dans le plan du nouveau régime fiscal. En même temps qu'il préparait le projet de loi sur la contribution foncière, le comité de l'imposition étudia donc un autre projet destiné à frapper les revenus de toute origine, et un de ses membres, Defermon, lut à l'Assemblée, le 19 octobre, le rapport qu'il avait été chargé de faire relativement à la création d'une contribution mobilière.

Après avoir rappelé que l'arbitraire dans la perception était le vice le plus grave peut-être que présentassent les divers impôts, taille personnelle, capitation et vingtièmes, qui avaient jusqu'alors atteint les revenus autres que ceux provenant des biens-fonds, le rapporteur explique que, dans l'établissement de la contribution qui doit remplacer ces impôts, il faut se proposer un double but : asseoir la taxe sur le montant réel du revenu calculé aussi exactement que possible, et néanmoins éviter de recourir à des procédés inquisitoriaux d'évaluation. « Nous n'avons pas cru pouvoir adopter une contribution sans autre base que l'arbitraire qui existait pour la capitation, et moins encore aurions-nous voulu vous proposer de vous en rapporter aux déclara-

tions des contribuables... En effet, toutes les fois que l'assiette d'une contribution dépend de semblables déclarations, elle est payée scrupuleusement par les bons citoyens, mais il en est d'autres qui ne craignent pas de s'y soustraire par de fausses déclarations. De là, il résulte une inégalité d'autant plus fâcheuse qu'elle surcharge les bons et profite aux mauvais. » D'un autre côté, est-il possible de confier à un ou plusieurs répartiteurs le soin de fixer la taxe dont chaque contribuable est passible en raison de ses revenus? Avec ce système, celui-ci est livré sans défense à toutes les chances d'erreur et de partialité, et c'est là un inconvénient qui n'est pas moindre que le premier. « Vous voulez qu'en matière de contributions, comme en toute autre, chaque citoyen qui se croira fondé à réclamer, le puisse faire et ait tous les moyens d'obtenir justice ; il faut donc que ceux qui auront à juger les réclamations sachent quelle a dû être la base de la contribution ; il faut que cette base ne soit pas incertaine, et il est impossible de perpétuer l'ancien régime arbitraire. » On est ainsi conduit à imposer les contribuables d'après des signes extérieurs de richesse, d'après des présomptions de revenus.

Convient-il d'évaluer leurs facultés d'après les professions, comme cela se passait en matière de capitation? Non, car les gains sont loin d'être identiques pour tous ceux qui exercent la même profession. Au contraire, « nous avons pensé que la base d'évaluation la moins fautive et la seule générale serait le loyer d'habitation. Tous les hommes ont besoin de se garantir des injures du temps ; chacun satisfait à ce besoin avec plus ou moins de dépense en raison de ses facultés : s'il se trouve des hommes qui, par avarice, renoncent aux commodités que leurs facultés leur permettraient de se procurer, il faut renoncer à les faire contribuer comme ils le devraient. » La contribution mobilière portera donc sur le prix du loyer, mais ce n'est là « que l'indication la plus vraisemblable des revenus de l'industrie et des richesses mobilières, et il est sage de ne pas asseoir une trop forte contribution sur une base

qui ne consiste que dans une présomption. » Aussi les revenus mobiliers devront être moins lourdement imposés que les revenus fonciers, au sujet desquels il n'existe pas d'incertitude. Quant aux citoyens qui justifieront de leur inscription au rôle de la contribution foncière, ils n'auront pas à payer la taxe mobilière pour les revenus à raison desquels ils auront été portés au rôle foncier. Enfin, il importe que la contribution qu'il s'agit d'établir atteigne le riche dans toutes les manifestations de sa richesse et ménage le pauvre. A cet effet, la taxe mobilière sera complétée par une taxe d'habitation, proportionnelle à la valeur locative des appartements et maisons, par une taxe sur les domestiques, par une autre sur les chevaux et mulets de selle ou de carrosse, et par une taxe personnelle égale à la valeur de trois journées de travail, mais dont seront exempts tous les journaliers qui ne seront pas en état de l'acquitter. En effet, « nous avons pensé que la contribution ne devait être assise que sur le revenu qui n'est pas indispensablement nécessaire à la conservation de l'individu, et que ce serait prendre sur le nécessaire absolu que de demander une contribution à celui qui ne gagne que le plus médiocre salaire et n'a d'autre habitation que celle indispensable. Nous vous proposons de n'asseoir aucune taxe sur les citoyens qui sont dans ce cas. » En outre, même pour ceux qui seront assujettis à l'impôt mobilier, il y aura lieu de traiter, avec une faveur particulière, les pères de famille qui auront plus de trois enfants à leur charge.

La discussion sur le projet de loi s'ouvrit dès le 22 octobre, car l'Assemblée Nationale n'avait pas pour habitude de consacrer beaucoup de temps à étudier les propositions de ses comités. Dans cette première séance, trois députés, Ramel-Nogaret, Gaultier de Biauzat et Buzot, critiquèrent le système consistant à prendre l'importance du loyer comme base de la contribution mobilière. Ils firent remarquer que la valeur d'un logement est une indication souvent trompeuse de la fortune de celui qui l'occupe, et ils demandèrent que

les municipalités fussent investies du droit d'imposer les contribuables d'après leurs facultés présumées.

Rœderer leur répondit, et il se fit applaudir en leur reprochant de vouloir armer les municipalités d'un pouvoir arbitraire de taxation. Il ajouta que le plus sûr moyen de faire contribuer les capitalistes aux dépenses de l'État était de considérer le montant des loyers comme l'indice ordinairement exact de la fortune, et il soutint que, si on ne donnait pas cette base uniforme à la contribution nouvelle, on continuerait de voir la richesse mobilière très inégalement frappée suivant les localités. Ces raisons déterminèrent l'adoption des principes généraux de la loi. La discussion marcha ensuite rapidement, et le projet du comité ne fut amendé que sur des points accessoires. Nous devons, toutefois, signaler certains incidents qui se produisirent au cours de la délibération. Le premier fut soulevé par Lavenue. Ce député se plaignit de ce que les arrérages des rentes ne fussent pas l'objet d'une taxe spéciale : suivant lui, les rentiers ne devaient pas payer moins que les propriétaires fonciers, et il prétendit que la contribution mobilière les ménageait beaucoup trop. Il proposa donc un impôt sur les rentes constituées et viagères, et sa motion fut renvoyée à l'examen du comité. Nous verrons ce qu'il en advint, mais Mirabeau crut nécessaire de protester immédiatement contre elle ; à la séance du 28 octobre, il la déclara injuste et imprudente, et il s'étonna de ce que l'Assemblée eût consenti à laisser, même momentanément, planer « de l'incertitude sur l'indemnité absolue dont les rentes doivent jouir ».

S'inspirant des mêmes idées que Lavenue, Camus et Regnaud de Saint-Jean-d'Angely demandèrent que les revenus des capitaux fussent plus fortement taxés que ceux provenant de l'industrie ou du commerce, et M. de Murinais s'indigna de ce que le taux de la contribution mobilière fût inférieure à celui de la contribution foncière, les revenus mobiliers ne devant être imposés qu'au vingtième, tandis que les revenus fonciers l'étaient au sixième. Il fut objecté aux

deux premiers orateurs qu'il serait arbitraire d'établir des distinctions, au point de vue de l'impôt, entre les différents éléments dont se compose la richesse mobilière; à M. de Murinais, qu'à raison de l'incertitude des revenus mobiliers, des risques auxquels ils sont exposés et de la difficulté de les connaître exactement, il était juste de moins les grever que les revenus fonciers; que, d'ailleurs, le produit des terres avait augmenté de près de moitié depuis soixante ans, que la suppression des dîmes avait, en outre, procuré aux propriétaires des biens ruraux un accroissement d'un quart ou d'un cinquième dans leurs revenus et que, dès lors, ils n'étaient pas aussi surchargés qu'on voulait bien le dire par la contribution foncière.

A la séance du 28 octobre, une question très grave fut soulevée par un représentant de la noblesse de Meaux, M. du Buat. Il s'éleva contre le principe de la proportionnalité de l'impôt en matière de contribution mobilière, et soutint qu'il fallait dans le revenu « distinguer le nécessaire, l'utile, le commode et le superflu », que le nécessaire devait être exempt de toute taxe, l'utile en supporter une légère, le commode en subir une normale et le superflu être fortement atteint. Il émit l'avis « d'arracher au superflu du riche ce que les besoins de l'indigent l'empêchent de payer », et présenta ce système comme conforme au droit. Il conclut, en définitive, à ce que le revenu de chaque contribuable jusqu'à concurrence de 600 livres ne fût pas imposé et à ce qu'il fût soumis au-delà de ce chiffre à un tarif progressif : 6 deniers pour livre entre 600 et 2.000 livres ; un sou pour livre de 2.000 à 10.000 livres ; deux sous pour livre au-dessus de 10.000 livres. La progression recommandée par M. du Buat était, on le voit, rapide et élevée, puisqu'elle exemptait d'impôt les petits revenus, puis taxait à 5 0/0 les revenus de 2.000 livres et à 10 0/0 ceux supérieurs à 10.000 livres. Aux yeux de la Constituante ce n'était pas là un mérite, car elle était fidèle à la thèse de la proportionnalité. De courtes

observations de Le Chapelier suffirent donc à faire rejeter la motion déposée en faveur d'un tarif progressif.

Les règles qui devaient régir la contribution mobilière étaient déjà adoptées, lorsque le conseil général de la commune de Paris adressa à la Chambre un mémoire pour les combattre. On y lit que, dans la capitale, il n'est pas possible de connaître la richesse d'un contribuable d'après le prix de son loyer, parce que « un très grand nombre d'habitants se loge à raison de ce qu'il a déjà gagné » ; qu'il n'y a pas de motifs sérieux pour que les propriétaires ruraux assez riches pour venir habiter Paris bénéficient d'une réduction d'impôt à raison de la contribution foncière par eux acquittée ; que les revenus mobiliers possédés par les habitants de Paris sont moins considérables qu'on ne le croit généralement, qu'ils ne montent même pas à 100 millions par an, et qu'il en résulte que, si l'on mettait à la charge des parisiens un gros chiffre de contribution mobilière, ils seraient incapables de le payer, « car il suffit de parcourir les rues de la ville pour se convaincre qu'il y a du sixième au huitième des maisons et appartements de la capitale à louer » ; que l'Assemblée Nationale ferait donc bien, avant de voter la loi sur la contribution mobilière d'en fixer le montant, afin que les contribuables pussent se rendre compte du sacrifice qui allait leur être demandé ; enfin, que l'autorité municipale devrait être libre de distribuer le contingent d'impôt mobilier entre les habitants, d'après des tarifs qu'elle arrêterait elle-même. C'était là le point auquel tenaient surtout les membres du conseil général de la commune. Une loi du 18 avril 1790 rendue à leur demande avait, en effet, décidé que les impositions des habitants de Paris seraient réparties entre eux d'après le montant des locations, que la répartition serait faite au moyen d'un tarif progressif et que ceux qui posséderaient des voitures seraient surtaxés. Ce mode d'imposition était cher à la municipalité parisienne, et elle l'eût assurément maintenu dans le cas où elle aurait obtenu le droit de répartir à son gré la contribu-

tion mobilière. Mais, précisément pour ce motif, le comité se refusa à le lui accorder.

Defermon exposa en son nom, dans un rapport en date du 7 décembre, que les revenus mobiliers devaient être imposés proportionnellement, comme l'étaient les revenus fonciers ; qu'il était nécessaire de prendre des précautions pour éviter des doubles emplois, au détriment des contribuables ayant déjà payé la contribution foncière ; qu'il serait contraire à la constitution de ne pas assurer partout à l'impôt mobilier une assiette identique et de laisser les municipalités la modifier à l'infini, au moyen de tarifs qu'elles établiraient elles-mêmes ; enfin que le poids de la contribution mobilière ne serait pas accablant pour ceux qui auraient à l'acquitter, attendu qu'il était dans les intentions de la Chambre d'en limiter le montant à 60 millions. Ces considérations convainquirent les députés, et ils ne s'arrêtèrent pas devant l'opposition de la ville de Paris.

Par suite de la nécessité de modifier la rédaction de divers articles et de rédiger une instruction complémentaire, la loi sur la contribution mobilière ne fut difinitivement votée que le 13 janvier 1791, mais sa discussion s'était terminée un mois auparavant ; elle fait donc partie de l'œuvre accomplie en 1790 par la Constituante. Nous en avons indiqué les principes généraux ; nous devons maintenant entrer dans le détail de ses dispositions.

Sous le titre de contribution mobilière, elle crée cinq taxes distinctes. La première est une capitation égale à la valeur de trois journées de travail ; elle atteint les facultés équivalentes à celles qui, en vertu de la loi du 22 décembre 1789, confèrent la qualité de citoyen actif. C'est donc une sorte de taxe civique, et l'instruction législative prend soin de faire remarquer « qu'elle rappelle la loi salutaire de l'égalité », que tous les citoyens, quelle que soit leur qualité, y seront soumis. La valeur de la journée de travail est fixée par le directoire du département, sur la proposition de chaque directoire de district. Elle doit représenter « ce que gagnent

communément l'homme de peine, le journalier employé aux travaux communs de la terre... Tous ceux à qui un travail journalier ne procure en salaire que le prix des journées arrêtées par le département et qui n'ont pas d'autres revenus ne doivent aucune contribution. » Au contraire, ceux qui exercent une profession plus lucrative ou qui jouissent de revenus indépendants de leur travail seront imposés.

La seconde taxe est due à raison des domestiques qu'un contribuable a à son service : pour un seul domestique mâle, 3 livres ; pour le second, 6 livres ; pour chacun des autres, 12 livres. Pour les domestiques femmes, le droit est moitié moindre. Ceux et celles qui ne sont pas attachés au service personnel d'un maître ne rentrent pas dans la catégorie des domestiques ; en sont donc exclus les apprentis, compagnons, valets de ferme, gardiens de bestiaux et jardiniers.

La troisième taxe porte sur les chevaux ou mulets d'agrément : pour un cheval ou mulet de selle, 3 livres, pour un cheval ou mulet de carrosse, 12 livres. Les chevaux de louage et ceux des officiers sont exempts.

La quatrième taxe, la principale, est établie sur les salaires publics et privés, sur les gains du commerce, de l'industrie et des professions libérales, et sur le revenu des capitaux mobiliers ; elle est du sou pour livre, soit 5 0/0 de leur montant présumé d'après les loyers d'habitation. Ceux-ci doivent être estimés d'après leur valeur vraie, mais il ne faut pas comprendre dans le prix du loyer d'habitation les boutiques, échoppes, ateliers, hangards, chantiers et magasins, ni les granges, pressoirs, étables et autres bâtiments ruraux.

Comment les loyers serviront-ils à calculer le revenu ? La loi part de cette idée, juste au fond, que plus le prix des loyers s'élève, plus il est un signe d'aisance et de fortune. Elle attribue donc proportionnellement plus de revenu aux contribuables qui peuvent se loger chèrement qu'à ceux qui sont obligés de se loger à bas prix. « Le tarif, avait dit Defermon dans son rapport du 19 octobre, pré-

sente, à raison de la différence des loyers, une progression croissante ; progression que nous croyons indispensable, parce qu'il est reconnu que le pauvre prélève sur son revenu une somme plus forte pour la dépense de son loyer, et, comme c'est sur le revenu que l'imposition doit porter, il est nécessaire, pour la rendre toujours proportionnelle au revenu, qu'en prenant pour base de l'indication des facultés une nature de dépense qui est d'autant plus forte que le revenu est plus faible, la progression du taux de l'imposition soit en raison inverse du rapport de cette nature de dépense avec le revenu sur lequel elle est prélevée. » En conséquence, la loi établit dix-huit degrés pour la relation entre le taux des loyers et le montant présumé des revenus ; elle suppose que les loyers de moins de 100 livres sont de la moitié du revenu des contribuables, que ceux de 100 à 500 livres sont du tiers, ceux de 500 à 1.000 du quart, ceux de 1.000 à 1.500 du cinquième, et ainsi de suite jusqu'aux loyers de 12.000 livres et au-dessus qui sont présumés être du douzième et demi du revenu. De telle sorte qu'avec un loyer de 100 livres, le contribuable paiera, sur le pied du vingtième, 10 livres pour un revenu de 200 ; avec un loyer de 1.000 livres, 250 livres pour un revenu de 5.000 ; avec un loyer de 8.000 livres, 4.000 livres pour un revenu de 80.000 ; avec un loyer de 15.000 livres, 9.375 livres pour un revenu de 187.500. Pour calculer le revenu imposable, la loi se servait donc d'une échelle progressive, mais le revenu une fois déterminé, il était atteint par l'impôt avec une rigoureuse proportionnalité, celle du vingtième, et dès lors la contribution mobilière était un impôt non pas progressif, mais proportionnel [1].

Cette contribution ne devant atteindre que les revenus qui n'ont pas déjà été imposés d'une façon spéciale, il est sti-

[1] Telle est l'opinion de M. Mathieu-Bodet dans son ouvrage *Les Finances françaises de* 1870 *à* 1878, II, 72. L'opinion contraire est soutenue par M. Stourm dans son ouvrage sur *les Finances de l'ancien Régime et de la Révolution*, I, 252.

pulé qu'à l'égard des contribuables qui justifieront avoir été inscrits au rôle de la contribution foncière, il leur sera fait, dans le règlement de la taxe mobilière, une déduction proportionnelle à leur revenu foncier. « Il serait injuste, déclare l'instruction, de leur faire payer sur ce revenu une nouvelle contribution, puisqu'ils en ont déjà payé une très forte. » Par une disposition favorable, le législateur admet que les chefs de famille ayant à leur charge plus de trois enfants seront rangés dans la classe du tarif inférieur à celle où leur loyer les ferait placer, et que les pères de famille ayant plus de six enfants descendront encore d'une classe. Il admet de même que les manouvriers, artisans, commis et boutiquiers au détail seront inscrits deux classes au-dessous de celle correspondant à l'importance de leur loyer. En revanche, il ordonne que les célibataires soient mis dans la classe du tarif supérieur à celle que comporterait leur loyer.

Reste une cinquième taxe, formant le dernier élément de la contribution mobilière. Elle est dénommée taxe d'habitation et fixée au trois centième du revenu présumé. Elle ne diffère de la précédente qu'en ce qu'elle porte sur la totalité des revenus, sans déduction de ceux qui proviennent de propriétés foncières. Pourquoi cette différence? cela n'est pas expliqué. Comme l'Assemblée Nationale ne sait pas quel sera au juste le produit des autres taxes comprises dans la contribution mobilière, et qu'elle entend néanmoins que son rendement total soit égal à la somme qu'elle déterminera, elle a inventé la taxe d'habitation afin, dit l'instruction, de donner à chaque municipalité le moyen de compléter sa cotisation, en cas d'insuffisance du produit des autres taxes : la taxe d'habitation étant commune à tous les revenus, il lui a paru juste « qu'elle supporte l'excédant à répartir, lorsqu'on a fait contribuer en égalité proportionnelle les revenus fonciers et mobiliers. »

La contribution mobilière est, en effet, comme la contribution foncière, un impôt de répartition. L'Assemblée se réserve de répartir entre les départements la somme qu'elle

devra fournir annuellement, puis chaque directoire de département répartira le contingent départemental entre les districts, chaque directoire de district agira de même à l'égard des communes de son ressort, et chaque municipalité répartira le contingent communal entre les habitants. Pour les demandes en décharge ou réduction, pour la perception et le recouvrement, les règles sont analogues à celles que nous avons fait connaître en matière de contribution foncière.

En votant la loi sur la contribution mobilière, la Constituante s'était proposé un but très louable, celui de faire supporter aux revenus mobiliers une part des dépenses publiques et de leur demander un sacrifice dans l'intérêt du Trésor, comme on en demandait un aux revenus fonciers. Elle doit être louée également d'avoir pris pour base de l'impôt mobilier des signes extérieurs de richesse et non l'appréciation de taxateurs plus ou moins éclairés, plus ou moins équitables. Instruits par l'expérience, connaissant les plaintes aussi anciennes que générales, auxquelles avaient donné lieu l'arbitraire et l'inégalité de la capitation, des vingtièmes, de la taille personnelle, tous impôts destinés à atteindre la richesse mobilière, elle écartait résolument la dangereuse théorie des facultés présumées. En décidant que chaque contribuable supporterait la contribution mobilière d'après la valeur locative de son habitation, d'après le nombre de ses domestiques et de ses chevaux, elle espérait avec raison que nul ne parviendrait à se soustraire à l'imposition lui incombant légitimement et que l'on ne verrait plus la faveur, la crainte, les dissimulations, l'intrigue influer sur le montant des cotes individuelles. Celles-ci devant à l'avenir correspondre à l'importance du revenu mobilier, tel qu'il résultait du chiffre du loyer, il y avait plus de chances pour qu'elles fussent exactes, que lorsqu'elles étaient fixées en raison d'une estimation arbitrairement faite de la fortune et des gains des redevables. Enfin, c'est un des mérites de la loi du 13 janvier 1791 que d'être restée fidèle au système de la proportionnalité de l'impôt, de n'avoir pas rejeté sur les gros reve-

nus, au moyen d'un tarif progressif, une portion de l'impôt dont les faibles revenus se seraient trouvés soulagés, et malgré l'affranchissement de toute taxe accordé aux citoyens ne vivant que d'un médiocre salaire, d'avoir maintenu la règle que chaque Français doit subvenir aux charges publiques proportionnellement à ses ressources. Mais il faut avouer que les auteurs de cette loi n'avaient pas suffisamment prévu les difficultés que présenterait sa mise en pratique.

N'était-ce pas, en effet, une opération pleine de difficultés, exigeant de la part de ceux qui l'effectueraient beaucoup de soin, de comparaisons délicates et un grand esprit de justice, comportant enfin un travail infini et des lenteurs inévitables, que de déterminer la valeur locative de toutes les maisons et de tous les appartements dans toutes les villes et communes du royaume ? Or, tant que cette opération ne serait pas achevée, le recouvrement de la contribution allait être impossible. Si encore la fixation des valeurs locatives avait été confiée à des agents qui en auraient eu l'habitude, qui y auraient été préparés par leurs fonctions et qui eussent recherché la matière imposable en se plaçant au seul point de vue de l'intérêt général ! Ils ne se seraient pas laissés influencer par les questions personnelles ni par les intérêts particuliers, et peut-être auraient-ils pu assez rapidement la mener à bien. De nombreuses erreurs auraient certainement été commises, mais avec le temps on les eût réparées. Au contraire, qu'attendre d'efficace des municipalités ? Ayant à évaluer le loyer de chaque habitant, à arrêter la liste des citoyens qui n'auraient pas à payer de contribution, à dresser pour les autres les rôles où ils figureraient nominativement, à asseoir la taxe personnelle, la taxe des domestiques, la taxe des chevaux, la taxe sur les revenus mobiliers et la taxe d'habitation, à calculer le montant de ces deux dernières d'après le chiffre du loyer, à répartir le contingent communal en tenant compte du total de chacune des taxes, enfin, en cas d'insuffisance ou d'excédant de la somme ainsi obtenue, à sur-

charger ou à dégrever les taxes mobilière et d'habitation, il était fatal qu'elles succomberaient à la peine. On pouvait s'attendre à ce que beaucoup la trouveraient trop compliquée pour pouvoir, même avec de la bonne volonté, s'en acquitter correctement, à ce que beaucoup d'autres profiteraient des complications présentées par l'établissement du nouvel impôt pour ne rien faire. La conséquence devait être que les rôles ne seraient pas dressés dans la plupart des communes. Des corps élus, intéressés à ménager leurs électeurs, ne devaient-ils pas d'ailleurs être enclins à saisir tous les prétextes pour leur éviter le paiement d'une contribution reposant sur des appréciations toujours sujettes à contestations? Comment ne se seraient-ils pas arrêtés devant les innombrables réclamations que ne pouvait manquer de soulever l'évaluation des valeurs locatives ? La contribution mobilière sur laquelle la Constituante comptait comme sur une des principales recettes qui, en 1791, feraient face aux dépenses, courait donc le plus grand risque de ne pas être perçue pendant cet exercice. L'Assemblée avait, au surplus, remis à plus tard la fixation de son montant et sa répartition entre les départements. Elle n'y procéda que le 17 mars 1791. Elle avait donc une singulière façon de pourvoir à l'équilibre de la première année dans laquelle allait fonctionner le nouveau système financier.

III

On vient de voir que, d'après le plan adopté par la Constituante pour atteindre les revenus mobiliers, il n'était pas fait de distinction entre eux et qu'ils devaient être tous frappés également, quelle que fût leur origine, par l'impôt général assis sur la valeur locative de l'habitation et sur le nombre des domestiques et des chevaux. Une proposition en sens contraire avait pourtant été faite, au cours de la discussion, en ce qui concerne les arrérages des rentes sur l'État, et nous avons signalé que le député Lavenue avait

déposé une motion tendant à ce qu'elles fussent soumises à un impôt spécial. Cette motion avait été renvoyée à l'examen du comité de l'imposition, et Rœderer en fit l'objet d'un rapport dont il donna lecture à la séance du 3 décembre.

Le comité, dit-il, la considère « comme contraire à la justice, à l'intérêt public, au texte précis d'un de vos plus mémorables décrets ». Et il rappelle que le décret du 27 août 1789, qui a décidé qu'il ne pourrait être opéré de réduction ni de retenue sur aucune partie de la dette publique, a été rendu conformément à une motion de Talleyrand, évêque d'Autun, portant que « le titre des créanciers de l'État présente une propriété inattaquable, même par un impôt, et que toute imposition sur les rentes serait une violation manifeste des engagements de la nation ». Convient-il que l'Assemblée renie les principes qu'elle a alors consacrés? Non, car « les rentes ont toutes été déclarées exemptes d'imposition par le titre qui en ordonne la création : c'est sous cette condition qu'elles ont été acquises par les prêteurs et qu'elles ont reçu l'existence. L'immunité des impositions fait donc partie d'une convention passée entre l'État et ses créanciers, et cette immunité est irrévocable. » Quel argument oppose-t-on à cette doctrine? On prétend que l'exemption d'impôt est un privilège et qu'elle doit disparaître comme une conséquence de l'abolition des privilèges. Ce raisonnement n'est que spécieux. En effet, un privilège est un avantage exclusif concédé par un acte de la puissance publique. L'exemption de retenue est, au contraire, l'une des clauses d'un contrat que la loi a sanctionné. Les lois qui ont stipulé cette exemption, bien loin de constituer un privilège au profit des prêteur, ne leur ont même pas fait une faveur, car un État qui émet un emprunt se trouve dans les mêmes conditions qu'un particulier obligé d'emprunter : l'un et l'autre ne trouvent de l'argent qu'au taux que comporte leur crédit. Or, si la nation française avait soumis ses rentes à un impôt, il est évident qu'elle n'aurait trouvé de prêteurs qu'à la condition de leur allouer un intérêt plus élevé : « Emprunter à 5 0/0

sans retenue d'un dixième, ou emprunter à 5 1/2 avec retenue d'un dixième, c'est absolument la même chose. » Il est vrai que l'État réunit les deux qualités de partie contractante et de puissance souveraine ; mais il n'a pas le droit d'user de sa souveraineté pour se délier des engagements qu'il a pris en vertu d'un contrat. De même qu'il commettrait un abus de pouvoir manifeste en décrétant un emprunt forcé, de même, « quand une loi a autorisé une rente exempte de retenue et qu'un contrat l'a constituée, il ne peut charger cette rente d'une retenue sans violer toute justice et abdiquer toute pudeur ». Au surplus, si la France veut relever son crédit, il faut qu'elle se montre loyale envers ceux qui ont eu confiance en elle. De cette manière, elle les rassurera, et elle pourra, un jour, en convertissant sa dette, alléger les charges des contribuables.

A peine Rœderer eût-il fini sa lecture que Duport prit la parole : « Supposons, s'écria-t-il, que nous soyons obligés de faire la guerre, il nous faudra nécessairement des secours extraordinaires. Qui voudra nous fournir de l'argent si nous donnons un exemple de mauvaise foi et si, dans cette circonstance importante, revenant sur nos décrets, nous manquons aux engagements que nous avons contractés ? » Fréteau invoqua à son tour les décrets des 17 juin, 13 juillet et 27 août par lesquels l'Assemblée avait mis la dette publique sous la garde de la loyauté française. Mirabeau déclara que la question était tranchée, que la proposition en discussion allait être « un grand scandale pour la nation et pour l'Europe », et il la voua au mépris public. Beaucoup de députés entraînés par leur éloquence demandaient qu'elle fût immédiatement mise aux voix sans plus ample délibéré. Mais, Lavenue ayant insisté pour qu'on lui permît de la motiver et Démeunier ayant fait remarquer que mieux valait ne la rejeter qu'après que son auteur aurait pu la défendre, la parole fut donnée à Lavenue.

Très habilement celui-ci se retrancha derrière le mandat que les représentants avaient reçu de leurs électeurs, et il

rappela que de nombreux cahiers avaient réclamé un impôt sur les rentes. Il ajouta qu'en demandant que les rentiers contribuassent aux dépenses de l'État dans la mesure de leurs revenus il ne faisait que se conformer à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme, aux termes duquel tous les citoyens doivent également l'impôt à raison de leurs facultés, et à l'article 9 du décret du 4 août d'après lequel la perception de l'impôt doit se faire sur tous les citoyens et sur tous les biens. Or, les revenus des capitaux tomberont à la vérité sous le coup de la contribution mobilière, mais ils ne paieront que 5 0/0, tandis qu'il serait juste qu'ils payassent autant que les revenus fonciers. « Leur produit est moins casuel, leurs annuités sont plus invariables que celles de toute autre propriété. Donc il n'y a nulle raison pour s'écarter, à l'égard des rentes, de l'égalité d'imposition. Donc il faut assujettir les rentes au tarif des propriétés foncières. » C'est en vain que l'on objecte qu'en vertu de précédents décrets les rentes ne pourront être soumises à aucune retenue ou réduction, car ces deux mots ne sont pas synonymes de celui d'imposition. Retenir une partie des arrérages d'une rente n'est pas la même chose que de soumettre cette rente à l'impôt, et, comme tout privilège fiscal a été aboli, il faut en conclure que « l'exemption d'imposition pour les rentes serait un privilège en matière de subsides ». Reste une dernière objection, tirée du contrat intervenu entre l'État et ses prêteurs. Sans doute, les conventions doivent, en règle générale, être respectées, mais c'est à la condition qu'elles ne violent pas le droit. Or, « la stipulation qui exemptait les rentes d'imposition portait atteinte à la propriété individuelle de tous les citoyens, en diminuant la portion contributive. Lorsqu'un citoyen se soustrait à l'imposition, il faut que ce qu'il ne paie pas soit payé par les autres citoyens. Ainsi donc, cette clause était nulle en soi. » Rien ne s'oppose donc à ce que les arrérages des rentes soient imposés au même taux que les revenus fonciers.

Barnave répondit à Lavenue. Il s'attacha à établir qu'il était conforme aux principes de l'Assemblée Nationale d'imposer non pas les rentes, mais les rentiers, et que ceux-ci le seraient par la contribution mobilière. Il termina en insistant sur les dangers que l'imposition ferait courir au crédit public, et soutint qu'un semblable projet ne pouvait plaire qu'aux ennemis de la Révolution. La droite se comporta, en effet, comme si elle faisait du vote de la motion une question de parti. MM. de Toulongeon et de Foucault s'indignèrent de ce que la majorité paraissait vouloir traiter les rentiers plus favorablement que les propriétaires fonciers ; MM. de Murinais et de Folleville prétendirent que c'était la capitale qui, dans l'intérêt de ses nombreux rentiers, voulait rejeter sur la province le poids de l'impôt ; M. Madier de Montjau invita les députés possesseurs de rentes à ne pas opiner dans leur propre cause. Leur opposition fut du reste inutile, et la Chambre adopta à une grande majorité un décret qui, confirmant ses déclarations antérieures sur la foi publique et « son intention de faire contribuer les créanciers de l'État, comme citoyens, dans l'impôt personnel en proportion de toutes leurs facultés », rejeta la motion tendant à établir une imposition particulière sur les rentes dues par l'État [1].

[1] La clôture de la discussion ayant empêché Mirabeau de prendre la parole le 4 décembre, il fit imprimer le discours qu'il avait préparé. Suivant l'avertissement mis en tête de cette publication, elle avait pour but de combattre l'opinion que l'on cherchait à répandre dans les départements, « que le parti populaire de l'Assemblée avait moins à cœur leurs intérêts que ceux de la capitale », attendu que « ce qui est juste en soi, ce qui tient à la fidélité nationale et à tous les grands principes de crédit public, ne peut pas être envisagé différemment par des Français patriotes, selon les différentes parties du royaume qu'ils habitent ». Le discours de Mirabeau contient, exposées avec éloquence, toutes les raisons que l'on peut invoquer contre l'imposition de la rente. Le principal argument qu'il développe, c'est qu'on violerait la loi du contrat en frappant les rentes d'une taxe spéciale, attendu que tous les édits d'emprunt comportent cette formule : « Les rentes seront exemptes à toujours de toute imposition généralement quelconque. » Envisageant la nation en sa double qualité de souveraine et de débitrice, il s'exprime ainsi : « Comme souveraine, elle règle les impôts, elle les ordonne, elle les étend sur tous les sujets de l'empire ; comme

La doctrine de la Constituante est donc bien claire. Elle admettait que les rentiers auraient à payer la contribution mobilière sur leurs revenus présumés d'après l'importance de leur loyer d'habitation, mais elle se refusa à frapper leurs arrérages d'une taxe spéciale, de même qu'elle ne soumettait pas à des taxes spéciales les salaires, traitements, gains des professions libérales et bénéfices des capitaux placés dans le commerce ou l'industrie. Quant à ce dernier point, nous verrons bientôt que la Constituante changea sa manière de voir, et qu'à l'occasion de la suppression des maitrises et jurandes elle créa l'impôt des patentes.

IV

En analysant les vœux financiers contenus dans les cahiers de 1789, nous avons eu l'occasion de parler des taxes connues sous le nom de droits domaniaux, de dire en quoi con-

débitrice, elle a un compte exact à rendre à ses créanciers, et ses obligations à cet égard ne diffèrent point de celles de tout débiteur particulier. Cependant nous voyons ici qu'on abuse de cette double qualité réunie dans la nation : d'un côté, elle doit ; de l'autre, elle impose. Il a paru commode et facile qu'elle imposât ce qu'elle doit. Mais il ne s'en suit pas de ce qu'une chose est à votre portée, de ce qu'elle est aisée à exécuter, qu'elle soit juste et convenable. Souvent même cette facilité ne fait que rendre l'injustice d'autant plus choquante, et c'est précisément le cas dont il s'agit. Les rentiers se confient à votre gouvernement, ils mettent leur fortune dans vos mains, à des conditions déterminées, et, par cela seul que nous en sommes dépositaires, on veut que nous profitions de cette circonstance pour en retenir une partie sous le nom d'imposition! » Quant au reproche que l'exemption d'une taxe spéciale constituerait un privilège au profit des propriétaires de rentes, Mirabeau y répond en ces termes : « On se plaît à faire regarder les rentiers de l'État comme des privilégiés, pour faire partager à leurs créances la condamnation prononcée contre les privilèges; mais ce sont là des mots qui ne répondent nullement aux choses. Les rentiers publics ne sont pas plus privilégiés que ne le sont tous les autres créanciers particuliers, qui font fructifier leurs capitaux en d'autres mains et d'autres manières : leur sort commun est de percevoir l'intérêt total de leurs fonds, selon les divers arrangements qu'ils ont conclus. L'État, dans tous les cas, doit protection à un engagement légitime : ses créanciers ne sont que des objets particuliers de sa justice générale. En traitant avec eux, l'État a fait ce qu'il a voulu ; en les satisfaisant fidèlement, il ne les favorisera pas, il ne leur accordera point de privilège, il remplira des obligations qu'ils ont eux-mêmes remplies à son égard. »

sistaient les droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier, d'indiquer que la variété et l'inégalité des tarifs soulevaient des plaintes très justifiées, mais que tout en demandant leur simplification et leur adoucissement, les cahiers n'avaient pas, en général, réclamé leur suppression [1]. Le comité de l'imposition se plaça au même point de vue, et l'étude à laquelle il se livra au sujet du nouveau système d'impôts à établir en France l'amena à proposer le maintien, sous un autre nom et avec une classification plus méthodique, plus raisonnée et surtout uniforme, des anciens droits de contrôle, insinuation et centième denier.

Les textes en vigueur étaient aussi nombreux que compliqués : ils consistaient en d'innombrables règlements de la Ferme générale, qui avait été longtemps chargée de la perception des droits domaniaux, et de l'Administration des domaines qui, depuis 1780, avait été substituée à la Ferme générale pour la perception de ces droits, en édits du roi, en arrêts du Conseil d'État, en décisions interprétatives des parlements, et en de longues circulaires qui traçaient aux commis les règles qu'ils avaient à suivre. Différents recueils, la plupart en plusieurs volumes, en contenaient la reproduction plus ou moins complète ; mais, si les agents, grâce à leurs connaissances spéciales, savaient en tirer parti contre les redevables, ceux-ci étaient le plus souvent hors d'état d'y trouver des arguments décisifs contre les prétentions du fisc. Avec les obscurités et les détails infinis de leur législation spéciale, les droits domaniaux fournissaient à la chicane un inépuisable aliment, et leur impopularité tenait bien plus à ces défauts qu'à leur lourdeur, car ils ne rapportaient au Trésor public que 40 à 45 millions par an. En prenant la résolution de codifier et de remanier cette législation, de manière à la rendre claire, à unifier les tarifs suivant la nature des actes et à en faire disparaître les inégalités, le comité de l'imposition était donc sûr d'accomplir une utile

[1] *Hist. fin. de l'Assemblée Const.*, I, 97-99.

réforme. Il se fit aider dans ce travail par les chefs de la régie des Domaines, et ils lui fournirent tous les éléments nécessaires à la préparation d'un projet de décret réorganisant la matière des droits domaniaux. Aussi, dans son rapport, se plut-il à reconnaître leur zèle, leur patriotisme éclairé, leurs études approfondies. Ce fut à Talleyrand qu'il confia la mission de soumettre à la Chambre le projet de loi ainsi que le rapport qui l'accompagnait, et, le 22 novembre, l'évêque d'Autun donna lecture de ces deux documents.

Parlant des droits jusqu'alors en vigueur, le rapport les présente comme ayant été « inventés par le génie malfaiteur de la finance », et il prétend qu'ils sont perçus avec « les formes les plus vexatoires de la tyrannie féodale ». Il ajoute qu'il fallait « toute la patience des peuples et toute l'industrie de leurs tyrans, pour soutenir les produits d'une législation tarifiée dans trois cents articles et que dix mille arrêts ont vainement interprétés. » La conséquence logique de ce jugement sévère semblait devoir être que les droits domaniaux n'existeraient plus à l'avenir. Mais le rapport établit, au contraire, qu'il est juste de tarifer « les actes qui constatent des dispositions entre les membres d'une société », parce que la société tout entière est intéressée à les connaître et à en conserver la trace, que des formalités sont pour cela nécessaires et qu'elles entraînent des frais qui doivent être supportés par ceux auxquels elles profitent. Imposer ces actes, n'est-ce pas d'ailleurs le moyen d'exiger du riche de fortes contributions ? En effet, chaque fois qu'il dispose de sa fortune, il se trouve astreint au paiement d'une taxe soit fixe, soit proportionnelle ; et, comme les richesses sont accumulées dans les villes, que les relations d'affaires y sont multipliées, il s'en suit que les droits sur les actes frappent surtout la population urbaine et concourent ainsi au soulagement des campagnes. Pour tous ces motifs, il faut, dans un État bien ordonné, conserver de semblables droits. Mais, comme ceux actuellement perçus dans le royaumes ont

vexatoires, il convient de les remplacer « par le produit d'une formalité simple, unique, sous le nom de droit d'enregistrement. Ce droit serait applicable à tous les actes, tantôt par une taxation positive, tantôt par un tarif gradué dans une proportion relative et toujours dans les principes de la plus parfaite analogie avec les facultés des contractants, reconnue par l'objet même des transactions, seule mesure qu'il soit possible d'adopter. Et remarquez l'avantage si essentiel et si nouveau de l'unité dans le système de cette imposition : unité de principes, unité de perceptions, connaissance toujours certaine et positive du montant de la dette que le contribuable doit acquitter et que le percepteur doit recueillir. Cette simplicité forme le contraste le plus marqué avec l'effrayante complication du régime antérieur. »

Tels sont, en effet, les caractères qui distinguent la loi nouvelle sur l'enregistrement, des textes législatifs qui régissaient les droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier, car pour le fond même des choses, pour la nomenclature des actes soumis à la formalité de l'enregistrement et au paiement de taxes au profit du Trésor, cette loi reproduisit à peu près complètement ce qui existait déjà. Ainsi que l'ont fait remarquer presque tous les commentateurs de la législation relative à l'enregistrement, elle ne contient qu'un très petit nombre d'innovations qui, du reste, ne furent pas toutes heureuses, ainsi que nous le montrerons dans un instant, et son vrai mérite consiste, étant donné le maintien de l'ancien système, dans l'adoption d'énumérations plus complètes, de définitions plus claires, de classifications plus logiques, en même temps que dans la suppression d'omissions injustes et de privilèges. Ce mérite parut très appréciable aux Constituants, et comme peu d'entre eux possédaient assez de compétence pour traiter la matière des droits d'enregistrement, ils ne discutèrent pour ainsi dire pas le projet de loi dont ils étaient saisis. Ils le votèrent le 5 décembre 1790, et ils sanctionnèrent les dispositions suivantes :

Durent être enregistrés les actes des notaires, les exploits d'huissier, les actes judiciaires, les actes sous signatures privées et les titres de propriété ou usufruit de biens immeubles. Le privilège dont avaient joui jusqu'alors les notaires de Paris de soustraire à la formalité du contrôle les actes par eux rédigés disparaissait donc. Quant aux actes translatifs de propriété ou contenant engagement, ils furent divisés en trois classes : la première comprenait les actes dont les objets ont une valeur déterminée, tels que les ventes, les donations, les partages, les échanges, les quittances ; les actes dont les objets ne sont pas évalués, tels que les testaments, les contrats de mariage, les donations mutuelles, les dispositions de biens à venir, formèrent la seconde classe ; enfin, dans la troisième classe, furent rangés les actes préparatoires ou conservatoires, ceux concernant l'introduction et l'instruction des instances, ceux ne contenant que le complément ou l'exécution de conventions antérieures, etc. Tous les actes de cette dernière catégorie furent, comme autrefois, soumis à des droits fixes : les plus bas étaient de 5 sous, les plus élevés de 12 livres. Les actes des deux première catégories eurent, au contraire, à supporter des droits proportionnels et, par une heureuse innovation, la proportionnalité des tarifs fut rigoureusement exacte. Il n'en était pas ainsi auparavant : la progression était renversée, car au-dessous de 10.000 livres le droit était en moyenne de 1/2 à 3/4 0/0, et au-dessus de 10.000 livres il ne s'accroissait que de 20 sous par 1.000 livres, soit 0,5 0/0. Or, les petites gens ne passant guère que des contrats d'une valeur inférieure à 10.000 livres, l'impôt les grevait relativement plus que les riches. La loi de 1790 mit fin à cet abus, et désormais des ventes de 1.000 livres ou de 100.000 livres furent assujetties à des droits dont le taux proportionnel était le même. Quant au mode du calcul de ces droits, il fut différent pour les actes de la première et de la seconde classe. Ceux de la première furent taxés suivant un tarif gradué depuis 5 sous jusqu'à 4 livres pour 100 livres, tandis que ceux de la seconde le furent à raison du quinzième

du revenu des contractants ou testateurs, ledit revenu évalué d'après leur cote d'habitation dans la contribution mobilière. Prendre le revenu présumé comme base de taxation pour les testaments et contrats de mariage était évidemment une mauvaise solution qui, dans la pratique, souleva de grandes difficultés. Il est vrai que les anciens édits sur le contrôle présentaient sur ce point un vice non moins criant : ils faisaient varier le taux des droits suivant la qualité des personnes : ainsi le noble titré payait 50 livres; le simple gentilhomme, 30 livres; l'officier de justice, 20 livres; l'artisan et autre personne du commun des villes, 3 livres; le journalier et autre personne du commun des campagnes, 1 livre 10 sous.

En ce qui concerne les ventes et autres transmissions à titre onéreux, le droit d'enregistrement fut, nous l'avons dit, proportionnel; mais, au lieu de se porportionner à la valeur des biens vendus, il fut en rapport avec le prix exprimé sans fraude. Ces termes reproduisaient ceux des règlements sur le contrôle ; ils n'en donnaient pas moins d'étranges facilités à la dissimulation de la véritable valeur, d'autant plus que la loi du 5 décembre 1790, sous prétexte de soustraire les particuliers aux tracasseries de l'administration, enleva à celle-ci la faculté de recourir à l'expertise à l'effet d'établir le défaut de sincérité du prix porté dans l'acte. Il est vrai qu'elle déclarait que toute fausse déclaration exposerait ses auteurs au paiement d'un double droit ; mais, aucune précaution n'étant prise pour constater les fausses déclarations, la pénalité du double droit fut illusoire, et les dissimulations de prix privèrent chaque année le Trésor d'une partie importante des sommes qu'il aurait dû encaisser. Ces dissimulations se produisaient déjà sous l'ancien régime, mais moins aisément, car, en vertu du retrait lignager, lorsqu'un bien avait été vendu, les parents de l'ancien propriétaire avaient un an et un jour, à partir de la passation de l'acte de vente, pour le racheter eux-mêmes en payant le prix stipulé. S'ils ne l'exerçaient pas, le seigneur pouvait, à la même condition, exercer

le retrait féodal. Cette double menace de rescision empêchait le plus souvent toute fraude grave dans l'énonciation du prix. Or, le retrait lignager et le retrait féodal avaient disparu en vertu de la loi du 15 mars 1790 ; les parties contractantes purent donc sans crainte, sous l'empire de la nouvelle législation, ne pas faire figurer dans les actes de vente l'intégralité du prix.

Une autre lacune de la loi de 1790 doit encore être relevée. En effet, elle soumettait bien au droit proportionnel les actes sous seing privé, mais elle n'ordonnait leur enregistrement que lorsqu'ils étaient produits en justice ou relatés dans un acte public, et elle ne prescrivit pas, contrairement à la législation antérieure, qu'ils fussent enregistrés lorsqu'ils emporteraient translation de propriété, de jouissance ou d'usufruit. Elle se borna à stipuler qu'à défaut d'enregistrement, dans le délai de six mois à partir de leur date, ils acquitteraient un double droit le jour où on les invoquerait devant les tribunaux. C'était là une pénalité d'un caractère éventuel, et les particuliers aimèrent mieux s'y exposer que de recourir à la formalité de l'enregistrement et de supporter les frais qu'elle entraînait. Il en résulta que les mutations immobilières accomplies par acte sous seing privé échappèrent, en général, à l'impôt, et que les actes notariés furent à peu près seuls enregistrés, tant que la loi de 1790 ne fut pas modifiée.

La Constituante se demanda s'il était juste d'astreindre les donations aux droits d'enregistrement, et elle se prononça pour l'affirmative, attendu, expose le rapport, « que ce n'était pas mutiler un bienfait que d'en appliquer une portion presque insensible aux besoins de la société et aux frais de la protection commune ». Elle ne les greva, en effet, que de taxes légères dont le minimum était de 5 sous par 100 livres en ligne directe, et le maximum de 4 livres entre parents éloignés ou entre étrangers. Les successions purement mobilières étaient exemptées de toute taxe d'enregistrement, par crainte, dit le rapport, « de l'insulte que ferait à la liberté

toute inquisition domestique »; mais les donations et legs de sommes déterminées et de valeurs mobilières avaient à acquitter des droits, moindres, à la vérité, que les immeubles. Au lieu d'être, comme cela avait lieu auparavant, frappés d'un droit assis sur la valeur de chacun des biens, les échanges ne furent plus imposés qu'à raison de la valeur d'un seul de ces biens. De même, les dépôts de sommes, de valeurs ou d'objets chez les officiers publics ne furent plus astreints qu'au paiement d'un droit fixe, au lieu d'un droit proportionnel, par le motif qu'il n'y a pas en ce cas transmission de propriété.

Cette analyse des principales dispositions contenues dans la loi du 5 décembre 1790 suffit pour établir qu'elle était bien plus avantageuse aux redevables qu'à l'État. Inspirée par les idées dominantes de l'époque et confiante dans la loyauté des particuliers, elle ne donnait pas à l'administration les moyens nécessaires pour déjouer la fraude, et ses lacunes diminuèrent considérablement la recette que la stricte application des droits aurait produite. Par cela même, et également à cause des réformes qu'elle réalisait, elle apporta aux contribuables un soulagement très appréciable comparativement aux charges qui résultaient pour eux de la législation sur le contrôle des actes. Elle leur parut, en outre, précieuse en ce que, suivant une remarque du rapport, « elle rassemblait en un petit nombre d'articles et en un tarif unique, tous les objets épars de cette obscure et volumineuse législation. » D'un autre côté, comme elle la conservait néanmoins dans ses grandes lignes, elle put édicter la perception à bref délai des nouveaux droits. Elle décida qu'ils seraient mis en recouvrement dès le premier février 1791, et lorsque la Constituante organisa, par la loi du 18 mai 1791, la régie de l'Enregistrement, elle eut encore la sagesse de maintenir à peu près intact le fonctionnement de cette administration, tel qu'il avait été créé par la Ferme générale et maintenu par le ministre des Finances, à partir de 1780. Elle laissa subsister l'ancienne hiérarchie des administrateurs, direc-

teurs départementaux, inspecteurs, vérificateurs, receveurs et commis et continua de les rémunérer au moyen de remises proportionnelles au montant de la recette, le système des remises lui ayant paru le meilleur stimulant pour assurer la rentrée des droits.

CHAPITRE IX

I. Profonds dissentiments existant dans le sein de la Constituante et entre celle-ci et le roi au début de l'année 1791 (355). — Mesures contre les prêtres qui refusent de prêter serment à la constitution civile du clergé (356). — Cazalès et l'abbé Maury avertissent en vain l'Assemblée des funestes conséquences que produira la persécution religieuse (357). — Désordres en Alsace, en Bretagne et dans le Midi (359). — Graves aveux faits par le ministre de la Guerre au sujet de l'état de l'armée (361). — Surexcitation produite par une dépêche de l'empereur, relative aux réclamations des princes allemands possessionnés en Alsace (361). — Malgré le ton pacifique de cette dépêche, l'Assemblée vote, le 28 janvier, trois décrets ordonnant l'armement de la garde nationale, une levée de 100.000 soldats et la mise sur le pied de guerre d'un certain nombre de régiments (362). — Craintes de complots royalistes répandues dans la capitale; désordres à Paris (365). — Incidents relatifs au départ de Mesdames pour l'Italie (367). — Émeute du 28 février, et conjuration des poignards (369). — Violences des journaux révolutionnaires; Malouet demande en vain l'adoption de mesures propres à rétablir la tranquillité (370). — Présentation et ajournement d'une loi contre l'émigration (372). — Violentes discussions auxquelles donnent lieu les lois du 29 mars sur le régime et la résidence des fonctionnaires publics (373). — II. Rapport de Lebrun, le 14 janvier, sur les dépenses du premier trimestre de 1791; il évalue le déficit de ces trois mois à 207 millions; trois décrets chargent la Caisse de l'Extraordinaire d'y pourvoir (375). — Dans des rapports du 27 janvier et du 6 février, Montesquiou estime à 582 millions les dépenses ordinaires de 1791, les revenus de même nature à 467 millions et les dépenses extraordinaires à 76 millions.

et demi; tableau des dépenses ordinaires (377). — Omissions contenues dans ce tableau (380). — Loi du 18 février réglant à 584 millions les dépenses ordinaires de 1791 ; une partie de ces dépenses et 80 millions de dépenses extraordinaires sont mis à la charge de la Caisse de l'Extraordinaire (382). — Rapport de La Rochefoucauld, le 19 février, sur les recettes de 1791 (383). — Indications sur la moins-value du rendement des impôts depuis le 1er mai 1789 (384). — Incertitude de l'évaluation des recettes (385). — La Chambre est hostile aux droits d'entrée dont le comité de l'imposition proposait le maintien : rapport de Dupont de Nemours (386). — Dans la discussion ils sont vivement attaqués ; la loi du 19 février les supprime à partir du 1er mai (388). — Comment il est fait face au déficit résultant de leur suppression (390). — La loi des 16-17 mars fixe à 300 millions et à 66 millions le montant de la contribution foncière et de la contribution mobilière, tant en principal qu'en sous additionnels (391). — Elle admet que nul contribuable ne devra être cotisé à l'impôt foncier au-delà du sixième de son revenu net (394).

Dans la harangue qu'il adressa au roi, le 31 décembre, à l'occasion de la nouvelle année, le président de l'Assemblée félicita Louis XVI d'être « le chef de la Révolution », et il exprima l'espoir que la confiance mutuelle existant entre le trône et la représentation nationale saurait « détruire le frivole espoir de leurs communs ennemis. » Dans sa réponse, le roi affirma que ces sentiments étaient « parfaitement conformes à ses vœux les plus chers », et il engagea les députés à unir leurs efforts aux siens « pour ramener la paix et l'ordre. » D'après ce langage, on aurait pu croire que l'année 1791 allait être marquée par un loyal accord entre les deux grands pouvoirs de l'État, et que la Constituante pourrait achever sa tâche à l'abri de discordes qui n'avaient que trop duré. Trompeuse apparence! Jamais Louis XVI n'avait été plus loin de s'entendre avec l'Assemblée, et jamais, dans le sein de celle-ci, les passions adverses n'avaient été plus exaltées : la crise religieuse née à la suite de la confiscation des biens de l'Église, de l'abolition des ordres monastiques et du vote de la constitution civile du clergé, venait en effet d'être portée à l'état aigu par la loi

du 27 novembre sur le serment des ecclésiastiques, loi que le roi avait sanctionnée le 26 décembre sous l'ardente pression de l'Assemblée Nationale. Nous avons dit[1] après quelles hésitations et avec quelle répugnance Louis XVI avait accordé sa sanction à des dispositions qui blessaient sa foi de fervent catholique. Aussi le parti révolutionnaire l'accusa-t-il de dissimulation quand il connut la réponse qu'il avait faite au président de la Chambre, et le parti aristocratique l'accusa-t-il de lâcheté, parla-t-il de lui avec un outrageant mépris, en apprenant qu'au lendemain de l'atteinte portée à ses convictions religieuses, il se laissait décerner le titre de chef de la Révolution [2].

Si les évêques et les simples prêtres étaient, en général, résolus à ne pas prêter le serment exigé par la loi du 27 novembre, la Constituante n'était pas moins décidée à les y contraindre ou, du moins, à poursuivre le remplacement de tous ceux qui, faute de prestation de serment, seraient considérés comme démissionnaires. Plus elle rencontra de résistance, plus elle déploya donc de rigueur. Ainsi les ecclésiastiques députés ayant été invités à jurer individuellement leur adhésion à la constitution civile, M. de Bonnal, évêque de Clermont, expliqua, à la séance du 2 janvier, les motifs qui ne lui permettaient de prêter serment que sous réserve « des objets qui dépendent essentiellement de l'autorité spirituelle ». Sur la proposition de Treilhard, on lui interdit toute espèce de restrictions, et comme on savait que l'exemple de M. de Bonnal devait être suivi par la plupart des évêques et des curés, au début de la séance du 4 janvier on adopta un décret portant que le serment prescrit par la loi du 27 novembre devait être prêté purement et simplement, sans aucune réserve. La suite de cette séance fut très tumultueuse ; on entendait du dehors les cris de mort contre les prêtres réfractaires que poussait la foule massée aux abords

[1] Chapitre VII.

[2] *Corresp. secrète*, II, 494-5.

de la salle, et, finalement, on rendit un décret proposé par Barnave, pour la prompte application du décret du 27 novembre aux ecclésiastiques membres de l'Assemblée qui n'avaient pas prêté serment. Trois jours plus tard, afin de faciliter le remplacement des évêques et des curés qui n'auraient pas reconnu la validité de la constitution civile, un décret dû à l'initiative de Mirabeau régla les conditions requises pour être éligible aux évêchés et aux cures. Puis, le 21 janvier, l'Assemblée, après avoir approuvé une instruction dont l'objet était d'exposer les raisons qui avaient motivé le vote de la constitution civile, d'éclairer les fidèles sur sa portée et de justifier l'obligation imposée aux ecclésiastiques de prêter serment, décida que cette instruction serait envoyée aux municipalités, pour être « sans retardement lue un jour de dimanche, à l'issue de la messe paroissiale, par le curé ou un vicaire et, à leur défaut, par le maire ou le premier officier municipal [1].

Ce n'est pas sans les plus vives protestations de la part des orateurs de la droite que ces différentes mesures furent prises. Cazalès et l'abbé Maury furent sans cesse sur la brèche, et, sans se laisser intimider par l'intolérance de la majorité, ni par les huées des tribunes, ils défendirent avec éloquence la cause de la religion. Un jour vint où, voyant l'inutilité de leurs efforts, ils avertirent l'Assemblée qu'elle préparait à son insu la guerre civile. C'était à la séance du 26 janvier. Le comité ecclésiastique, répondant à un vœu formulé la veille par Barnave, avait apporté un projet de décret relatif au remplacement des prêtres qui refuseraient le serment. Ce décret ordonnait qu'aussitôt après l'expiration du délai imparti par le décret du 27 novembre, les électeurs auraient à se réunir pour procéder à la nomination des

[1] M. de La Luzerne, évêque de Langres, publia une réfutation en règle de l'instruction du 21 janvier. En outre, presque tous les évêques lancèrent des mandements contre le serment ecclésiastique, ce qui valut à plusieurs d'entre eux, notamment les évêques de Strasbourg, Boulogne, Séez, Clermont, Uzès, d'être dénoncés à la Chambre comme perturbateurs du repos public.

évêques et des curés, que les évêques élus ne seraient pas tenus de se présenter au métropolitain pour obtenir la confirmation canonique, et qu'elle leur serait donnée par l'un quelconque des évêques qui auraient prononcé le serment exigé par la loi du 27 novembre. Cazalès fit observer que les dispositions en question portaient atteinte à l'autorité spirituelle de l'Église, que la presque unanimité des évêques et la majorité des curés réprouvaient la constitution civile du clergé et que, dès lors, un schisme se préparait, avec tout un cortège de violences et de persécutions. Regnaud de Saint-Jean-d'Angely l'interrompt alors en lui reprochant de prêcher la guerre civile; mais Cazalès lui répond : « Ceux qui craignent la guerre civile vous en parlent pour vous empêcher de rendre des décrets qui peuvent la causer; ceux qui la désirent ne veulent pas qu'on vous effraye, mais ils vous précipitent dans des mesures qui la rendront inévitable. » Puis, malgré de continuelles interruptions, il montre que les évêques et les curés sont pour la plupart convaincus que les décrets sur la constitution civile sont contraires aux principes de la religion catholique, et, comme ces principes l'emportent, pour des prêtres, sur les lois du pouvoir politique, on doit s'attendre à ce qu'ils ne se soumettront pas à celles-ci. Donc, « en chassant les évêques de leurs sièges et les curés de leurs presbytères pour vaincre leur résistance, vous ne l'aurez pas vaincue et vous serez au premier pas de la carrière de persécution qui s'ouvre devant vous. Doutez-vous que les évêques chassés de leurs sièges n'excommunient ceux qui auront été mis à leur place? Doutez-vous qu'une partie des fidèles ne demeure attachée à ses anciens pasteurs et aux principes éternels de l'Église? Le schisme est introduit, les querelles de religion commencent; alors les victimes de la Révolution se multiplieront, le royaume sera divisé. » Cazalès termina son discours en conjurant ses collègues de surseoir à l'exécution de la constitution civile, afin d'éviter les plus grands malheurs. Mais Mirabeau lui répondit qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur

des décrets qui avaient obtenu l'assentiment de la Chambre et du pays, et que ceux qui parlaient tant de calamités prochaines avaient le secret désir de les voir éclater[1]. Le projet de loi du comité fut adopté à la suite de ces observations, et ainsi la Constituante compléta la faute impardonnable qu'elle avait commise, en prétendant, sans qu'aucune nécessité l'y forçât, donner à l'Église de France une nouvelle organisation, qui, par une foule d'innovations et spécialement par l'élection des évêques et des curés, empiétait sur le domaine spirituel.

Les sombres pronostics de Cazalès ne tardèrent pas à se réaliser. Des troubles se produisirent dans les départements du Haut et du Bas-Rhin ; à Strasbourg et à Colmar, l'autorité des municipalités fut méconnue par les citoyens. En Bretagne, les paysans s'ameutèrent, en demandant qu'on ne touchât pas à la religion et qu'on n'exigeât pas de leurs curés et de leurs vicaires un serment qu'ils ne voulaient pas prêter. Des rassemblements tumultueux eurent lieu à cette occasion à Tréguier et à Saint-Pol-de-Léon. Dans le département du Morbihan des désordres plus graves encore éclatèrent ; un véritable combat dut être livré aux environs de Lorient, par la troupe et la garde nationale, à une bande de 15 à 1.600 paysans, et des deux parts il y eut des morts et des blessés. Un peu plus tard, au mois de février, des gardes nationaux

[1] Mirabeau n'était pas au fond si éloigné qu'il en avait l'air, de croire aux pertubations que susciterait la mise en vigueur de la loi du 27 novembre. En effet dans une note pour la cour en date du 21 janvier 1791, il recommandait d'exciter les ecclésiastiques à refuser le serment et les fidèles à protester. Le trouble des consciences devait, suivant lui, susciter un mécontentement général et pousser les citoyens à réclamer la prompte disparition de l'Assemblée Nationale. En effet, Mirabeau pensait que le moment d'une crise était venu, et qu'il fallait faire naître dans les esprits un courant d'opinion favorable à un accroissement de l'autorité royale, laisser l'Assemblée se déconsidérer par ses excès, puis convoquer une nouvelle Chambre. On a vu dans un précédent chapitre que, dans sa 47e note pour la cour, il avait soutenu une opinion analogue ; mais Louis XVI et Marie-Antoinette s'en défiaient avec raison, et le salut ne leur paraissait pas pouvoir venir de l'excès du mal (De Loménie, *Les Mirabeau*, V, 222-263).

animés de sentiments catholiques et royalistes prirent les armes dans les départements du Gard et de l'Ardèche, chassèrent les patriotes de plusieurs villages et établirent à Uzès leur quartier général. Il fallut envoyer contre eux de la cavalerie, de l'infanterie et un fort détachement de la garde nationale de Nîmes; l'ordre finit par se rétablir, mais non sans effusion de sang[1]. Les passions étant ainsi surexcitées, les paysans en profitèrent sur certains points pour recommencer leurs attaques contre les châteaux des anciens seigneurs. Dans l'Ille-et-Vilaine des bandes se formèrent aux alentours de Saint-Malo et de Dinan, envahirent les maisons de plusieurs propriétaires qui exigeaient l'acquittement de leurs rentes et redevances foncières, brûlèrent les titres qui les constataient et parfois joignirent au pillage des habitations des violences contre les personnes[2]. En Flandre, sous le prétexte d'empêcher le départ pour Dunkerque d'un bateau chargé de blé, la population de Douai s'ameuta et malgré les ordres du directoire du département, la municipalité se refusa à requérir les troupes pour le rétablissement de l'ordre. Le surlendemain, les habitants se soulevèrent de nouveau, pendirent un officier de la garde nationale et massacrèrent un marchand de grains avec un véritable raffinement de cruauté, sans que la municipalité tentât aucun effort pour sauver ces malheureuses victimes[3]. Dans le Midi les violences populaires eurent un épilogue non moins dramatique : les hommes d'ordre ayant tenté de réprimer les scènes de jacquerie qui avaient désolé le Quercy au mois de décembre précédent et ayant été forcés d'y renoncer par l'apathie ou l'hostilité des autorités municipales, l'un d'eux, M. d'Escayrac, s'était retiré en Languedoc chez un de ses amis, M. de Clarac. Mais bientôt on apprend le lieu de sa retraite, la maison de M. de Clarac est assiégée, puis

[1] Rapp. à l'Ass. Nat. des 20 janvier, 11, 14, 19, 22, 23 février et 7 mars 1791.

[2] Taine, *La Révolution*, I, 377-378.

[3] Rapp. à l'Ass. Nat. du 19 mars 1791.

incendiée ; M. d'Escayrac est tué à coups de fusil, et M. de Clarac est poursuivi devant le tribunal criminel de Toulouse pour avoir cherché à se défendre [1].

Ces faits et d'autres semblables répandaient l'inquiétude dans les départements. Aussi les directoires demandaient-ils de toutes parts au ministre de la Guerre de leur envoyer des troupes. Mais Duportail ne pouvait pas toujours en mettre à leur disposition. Le 19 janvier, ce ministre écrivit à ce sujet à la Constituante : « La quantité que nous avons de troupes de ligne est beaucoup au-dessous de ce qu'exigeraient les besoins et les désirs de chaque département, surtout de ceux de la partie méridionale de la France. Je dois d'ailleurs vous faire connaître les obstacles que j'éprouve souvent à leurs mouvements ; tantôt ce sont les régiments qui, eux-mêmes, laissent entrevoir un esprit de résistance qu'il faut craindre de mettre à l'épreuve ; tantôt des municipalités, des corps administratifs annoncent qu'ils ne laisseront pas partir les régiments qu'ils possèdent, ou qu'ils ne recevront pas tel autre qu'ils savent leur être destiné ; quelquefois, ils veulent arrêter, en tout ou en partie, ceux qui passent sur leur territoire. Je ne donnerai pas plus d'étendue au tableau des contrariétés que je peux éprouver dans cette partie de mon administration ; il pourrait plaire aux ennemis de la constitution. »

L'état de l'armée n'était donc rien moins que rassurant, mais les partisans de la Révolution ne s'en tourmentaient pas : loin de là, l'indiscipline des soldats et la faiblesse numérique des régiments leur paraissaient une double garantie contre toute tentative de retour à l'ancien régime. Ils savaient que le comte d'Artois, le prince de Condé et les émigrés s'efforçaient à l'Étranger de fomenter une coalition contre la France. Mais, d'autre part, ils n'ignoraient pas que les souverains étrangers leur donnaient tout au plus de bonnes paroles et qu'ils ne se livraient à aucun préparatif militaire.

[1] Clermont-Gallerande, *Mém.*, II, 287, 288.

Malgré les exagérations des journalistes qui ne parlaient que d'invasion, les députés révolutionnaires n'éprouvaient donc aucune crainte. Toutefois, on apprit, au commencement de janvier, que l'empereur avait adressé une lettre à Louis XVI, pour appuyer officiellement les réclamations que les princes allemands, possesseurs de fiefs en Alsace, dirigeaient depuis plus d'un an contre l'application qu'on voulait leur faire des lois abolitives de la féodalité. Les bruits les plus absurdes coururent aussitôt sur le sens et le ton de cette lettre. Afin d'y couper court, le gouvernement se décida à communiquer, le 28 janvier, à l'Assemblée Nationale la dépêche de l'empereur Léopold, et M. de Montmorin, ministre des Affaires Étrangères, l'accompagna d'une lettre dans laquelle il informait les députés, de la part du roi, « que la démarche officieuse et prévue depuis longtemps du chef de l'empire avait été précédée et suivie des explications les plus amicales et les plus satisfaisantes ; que les dispositions des autres principales cours de l'Europe, loin de présenter des vues hostiles à l'égard de la France, n'annonçaient, au contraire, que le désir d'entretenir avec elle l'harmonie et la bonne intelligence ». C'était dire clairement que la dépêche impériale constituait une simple formalité de chancellerie, et, en effet, elle appuyait dans les termes les plus mesurés, les prétentions des membres de l'empire possessionnés en Alsace. En outre, elle mentionnait les vœux sincères de l'empereur pour la conservation de la paix avec ses voisins, et son désir « d'affermir la bonne intelligence entre l'Empire germanique et la Nation française ». Ce n'est pas ainsi que se serait exprimé un souverain qui eut projeté une déclaration de guerre. L'Assemblée ne s'y trompa pas. Néanmoins, elle voulut faire parade de patriotisme et fournir aux Français un gage de sa vigilance.

Menou donna, en conséquence, lecture immédiate d'un rapport du comité militaire relatif à une distribution de fusils à faire aux gardes nationaux des départements. « Le moyen le plus certain, disait ce rapport, de calmer les inquiétudes

que peuvent faire naître les puissances voisines, c'est d'inspirer aux Français une telle confiance en eux-mêmes et dans leurs propres forces, qu'ils soient bien convaincus que personne n'osera les attaquer ; ou que, s'il se trouvait une nation assez folle pour l'entreprendre, elle sentirait bientôt avec quel courage et quelle énergie un peuple libre défend ses foyers. » Le rapport exposait ensuite que 228.200 fusils ayant déjà été distribués à la garde nationale, il convenait d'augmenter ce nombre de 97.900 et de le porter ainsi à 326.100 ; de diviser les départements, au point de vue de la quantité d'armes qu'on leur remettrait, en départements frontières, départements maritimes et départements de l'intérieur, et de répartir entre les premiers la plus grande partie des fusils de nouvelle distribution. Un projet de décret conforme aux conclusions du rapport fut de suite adopté, avec un amendement stipulant que les frais de transport des fusils dans les divers départements seraient à la charge du Trésor public.

Alexandre de Lameth monta à la tribune après Menou, et il lut, au nom des comités diplomatique, militaire et des recherches, un rapport sur les moyens de pourvoir à la sûreté tant extérieure qu'intérieure du royaume. Ce rapport constatait que « le succès d'une Révolution qui peut devenir l'exemple du monde » n'avait pu manquer de répandre « l'effroi » parmi les princes étrangers ; mais il ajoutait que leur intérêt était de ne pas la contrarier les armes à la main. « Une querelle imprudente ne porterait-elle pas au sein de leurs États cette fermentation et ces idées de liberté que le penchant de la nature rend victorieuses aussitôt qu'elles ont été conçues ? Dénoncer à leurs peuples la Révolution qui rend les Français égaux et libres ne serait-ce pas leur inspirer l'espoir et le courage de les imiter ? » Lameth avouait ensuite qu'aucune nation n'avait envie d'attaquer la France et que les émigrés ne trouvaient nulle part d'alliés. Cependant une sécurité aveugle pourrait engendrer le danger ; dès lors, il y a des mesures à prendre, et ces mesures con-

sistent à presser l'organisation de l'armée, pour que les différents corps de troupes soient incessamment portés au complet ; à s'assurer pour cela le concours de 100.000 soldats auxiliaires, qui seront engagés pour trois ans, sous la condition de rejoindre au premier appel les corps qui leur seront désignés et d'y servir comme les autres soldats ; d'attribuer aux auxiliaires une solde de 3 sous par jour en temps de paix, et de constituer un fonds de 50 livres par homme pour leur équipement lors de leur arrivée au corps. Un projet de décret reproduisant ces différentes dispositions fut voté presque sans discussion.

Enfin, Mirabeau prit la parole comme rapporteur du comité diplomatique. Après être convenu que, « pour un peuple immense, encore agité du mouvement d'une grande Révolution, la seule existence des alarmes est un péril, » il s'attacha, dans un langage élevé, à calmer les craintes que la timidité et l'ignorance des uns, la malveillance des autres répandaient dans toutes les couches de la population, et il démontra qu'aucune des puissances européennes ne songeait à une guerre contre la France. Il conclut, toutefois, à ce que la plupart des agents diplomatiques du roi fussent remplacés, à bref délai, par des hommes nouveaux, imbus des idées de liberté et à ce que l'on augmentât nos forces militaires. « Ne craignez point, s'écria-t-il, que nos voisins regardent un rassemblement de troupes, ni comme une menace, ni comme un événement capable de leur inspirer de la défiance... Une guerre injuste ne peut pas être le crime d'un peuple qui, le premier, a gravé dans le code de ses lois, sa renonciation à toute conquête. » Le discours de Mirabeau fut très applaudi, et il fut suivi du vote d'un décret invitant le roi à donner des ordres pour porter au complet de 750 hommes par bataillon trente régiments d'infanterie, et au complet de 170 hommes par escadron vingt régiments de cavalerie, pour lesdites troupes être réparties dans les départements frontières du Nord, de l'Est et du Sud-Est ; ordonnant, en outre, au ministre de la Guerre de présenter à bref délai l'état de la

dépense qu'exigerait cette augmentation de troupes, avec le train d'artillerie et l'attirail de campement proportionnés.

Ainsi, dans la séance du 28 janvier, trois décrets furent rendus pour armer les gardes nationales, renforcer l'armée de 100.000 soldats et compléter immédiatement sur le pied de guerre l'effectif d'un certain nombre de régiments. Il avait suffi de la démonstration diplomatique à laquelle le chef de l'Empire germanique n'avait pas pu se refuser, pour que la Constituante ordonnât sur l'heure des armements. Il allait en résulter une grosse dépense, et l'état de nos finances ne pouvait qu'en souffrir. En toute cette affaire, l'Assemblée apporta une précipitation excessive, car elle savait fort bien qu'aucun danger extérieur ne menaçait le royaume. Heureusement, les mesures prises par elle n'inquiétèrent pas les États contre lesquels elles paraissaient dirigées, et ne les décidèrent pas à armer à leur tour. Ils comprirent qu'elles avaient avant tout pour but de donner satisfaction au sentiment public [1], et peut être aussi de procurer au gouvernement des forces dont il aurait sans doute besoin à bref délai pour prévenir ou réprimer des désordres intérieurs.

Aux craintes que faisait naître la question religieuse, s'ajoutaient, en effet, celles qu'inspirait l'exaltation de la population parisienne. Depuis le commencement de décembre, elle était plus que jamais persuadée de l'existence d'un complot royaliste, ayant pour but d'enlever le roi et la reine et de les conduire à la frontière, où les émigrés seraient venus les rejoindre pour marcher ensuite sur Paris, appeler les provinces à l'insurrection et détruire tout ce qu'avait fait l'Assemblée Nationale. La presse démagogique ne cessait de

[1] Les journaux approuvèrent hautement la décision dont en cette circonstance avait fait preuve l'Assemblée. Ils redoublèrent leurs attaques contre l'Autriche, l'Espagne, le Piémont et les autres cours, qu'ils accusaient de vouloir rétablir en France l'ancien régime ; ils les défièrent d'oser réaliser leurs projets, maintenant que toutes les précautions étaient prises contre toute attaque. Ils développèrent à l'envi la thèse qu'une guerre de la part des rois serait le signal de la révolte des peuples.

parler de ces choses et la classe ouvrière, d'autant plus facile à égarer qu'elle était malheureuse, redoublait de haine contre les aristocrates. Elles prêtait bien gratuitement aux hôtes des Tuileries des projets qui n'étaient pas les leurs, car la reine avait écrit, le 19 décembre 1790, à son frère Léopold pour l'engager à ne pas écouter les folles propositions du comte d'Artois et de ses conseillers: « Il est impossible dans ce moment, avait-elle dit à l'empereur, d'agir ni de sortir d'ici; ce serait tout perdre et exposer le roi et les autres au plus grand danger... J'espère que cela les arrêtera; il est certain qu'il n'y a qu'ici et nous qui puissions juger du moment et des circonstances favorables qui pourront finir nos maux et ceux de la France [1]. » Léopold, auquel les intrigues du comte d'Artois et des autres chefs de l'émigration n'inspiraient que du mépris, s'empressa d'entrer dans les vues de sa sœur et, dans des lettres en date des 14 et 19 janvier 1791, il ne leur cacha pas qu'ils n'avaient à attendre de lui aucune espèce de secours. Mais cette correspondance était inconnue du public, et dans le peuple on craignait chaque jour d'apprendre le départ furtif de Louis XVI et de Marie-Antoinette, qui aurait été le prélude d'une contre-révolution. Aussi, lorsqu'au mois de janvier on vit la plus grande partie du clergé de Paris refuser le serment exigé par la loi du 27 novembre, on l'accusa de céder aux manœuvres du parti aristocratique, et, si la garde nationale ne les avait pas protégés, les prêtres non assermentés eussent été empêchés par la violence de célébrer la messe. D'un autre côté, un certain nombre de députés libéraux ayant fondé un club monarchique et Barnave l'ayant, à la séance du 25 janvier, dénoncé comme un foyer dangereux d'idées réactionnaires, la maison de son président, le comte de Clermont-Tonnerre, fut entourée par la foule et faillit être livrée au pillage. Les membres du club monarchique, intimidés par les menaces proférées contre eux à la tribune

[1] Arneth, *Marie-Antoinette*, 143.

du club des Jacobins, n'osèrent bientôt plus se réunir. A peu près à la même époque, un combat sanglant fut livré, dans le faubourg de La Chapelle, entre des fraudeurs et un détachement de garde nationale préposé à la perception des droits d'octroi ; immédiatement les journaux, et spécialement celui de Marat, racontèrent les faits de manière à donner tous les torts à la force armée ; le bruit se répandit que la cour avait suscité cette bagarre, afin d'en profiter pour faire évader le roi et la reine ; le faubourg Saint-Antoine se couvrit de barricades, et une bande tumultueuse se porta à l'hôtel de ville en réclamant un abaissement du prix du pain [1].

Quelques jours plus tard, nouvel incident et nouvelle émotion. Les tantes du roi, Mesdames Adélaïde et Victoire, lui demandèrent l'autorisation de partir pour Rome ; à force d'insister, elles l'obtinrent et, le 4 février, elles réclamèrent un passe-port à la municipalité parisienne. Mais aussitôt Marat écrivit dans *L'Ami du Peuple* qu'il fallait garder « ces béguines en ôtage », qu'elles comptaient emporter 12 millions en or et qu'elles emmèneraient avec elles le dauphin, à la place duquel on laisserait aux Tuileries un enfant du même âge et de même figure. Si insensées que fussent ces inventions, elles mirent en émoi les districts, et le maire se rendit avec une délégation auprès du roi pour le prier de s'opposer au départ de ses tantes. Il s'y refusa, et, un soir, une nombreuse bande de femmes partit pour le château de Bellevue, résidence habituelle de Mesdames, avec le projet de leur signifier que la population parisienne s'opposait à ce qu'elles allassent rejoindre à l'Étranger ses ennemis. Le roi eut le temps de faire prévenir ses tantes, elles se réfugièrent auprès de lui, et, quand la bande arriva à Bellevue, elle trouva le château vide. Le danger passé, Mesdames retournèrent chez elles ; mais, le 20 février, elles réussirent à quitter secrètement Bellevue, déjouant ainsi une tentative que fit une nouvelle bande d'hommes et de femmes pour les

[1] *Corresp. des Ambass. vén.*, I. 212, 213, lettres des 27 et 31 janvier 1791.

retenir ; elles étaient parties depuis deux heures quand celle-ci parvint à leur château. A cette nouvelle, l'effervescence populaire redoubla, des gens se disant bien informés prétendirent que le comte de Provence et Madame se disposaient également à fuir, et une foule, évaluée à plusieurs milliers de personnes, se rendit, le 21 février, au Luxembourg où habitait Monsieur. Il permit à quelques-uns des manifestants de pénétrer dans un des salons du palais, et leur déclara avec le plus grand calme que son intention était de n'abandonner jamais ni le roi ni la reine. La foule exigea qu'il se rendît aux Tuileries, et elle l'y accompagna. Elle trouva le jardin rempli de bataillons de garde nationale avec du canon ; vers le soir, elle se dispersa, et Monsieur put, sans encombre, retourner au Luxembourg [1].

Mais tout était loin d'être terminé. A Paris, le départ de Mesdames revêtait l'apparence d'un événement considérable. Les révolutionnaires alléguaient que, si elles s'en allaient à Rome, c'était avec l'espoir de déterminer le pape à protester contre la constitution civile du clergé et contre le serment des prêtres : ils ajoutaient que leur départ était, de toute manière, un triomphe pour les aristocrates, car « ou elles seront arrêtées, ou elles sortiront du royaume : si elles sont arrêtées, l'Europe aura la preuve que la famille royale est prisonnière ; si elles sortent du royaume, elles prouveront à l'Europe qu'elles ne se sont pas crues en sûreté au milieu des Français [2] ». Puis, on apprit qu'après avoir failli être mises en état d'arrestation à Moret, elles l'avaient été à Arnay-le-Duc, et une lettre du ministre de l'Intérieur en avertit l'Assemblée Nationale, le 24 février, en même temps qu'elle lui faisait connaitre que le roi regardait les obstacles apportés au voyage de ses tantes comme une atteinte à la liberté des citoyens. L'abbé Maury et Fréteau demandèrent aussitôt que la municipalité d'Arnay-le-Duc fût blâmée et reçût l'ordre de laisser partir les tantes du roi. Alexandre et

[1] *Corresp. des Ambass. vénit.*, I, 218-224 ; lettres des 14, 21, 28 février.

[2] *Corresp. secrète*, II, 504, 509.

Charles de Lameth soutinrent, au contraire, que la conduite de cette municipalité avait été inspirée par la prudence et le patriotisme. Le débat fut long et orageux ; Mirabeau parla éloquemment pour établir qu'aucune loi ne s'opposant au voyage de Mesdames, celles-ci avaient le droit de quitter le royaume si bon leur semblait, et, sur sa proposition, l'affaire fut renvoyée au pouvoir exécutif [1]. Cette solution n'était pas celle à laquelle s'attendait la foule immense rassemblée dans le jardin des Tuileries. Pendant que l'Assemblée délibérait, des orateurs en plein vent lui avaient dépeint la misère du peuple, misère due, selon eux, à la disparition du numéraire que les émigrés emportaient hors de France. Aussi, quand le vote de la Chambre fut connu, la foule entra en fureur et se mit à huer les députés. La garde nationale dut être convoquée à la hâte, et, la baïonnette au fusil, elle dispersa la manifestation [2].

Quatre jours plus tard, Lafayette eut une nouvelle occasion de déployer sa fermeté. Le 28 février, en effet, le faubourg Saint-Antoine se souleva par suite des menées d'agitateurs secrets, et plusieurs milliers d'hommes armés se dirigèrent sur Vincennes, afin d'en démolir le château fort. Le tambour appela aussitôt aux armes la garde nationale, et Lafayette se rendit à Vincennes à la tête d'un certain nombre de bataillons. Il empêcha les émeutiers d'accomplir leur œuvre de destruction, et arrêta une quarantaine des plus compromis d'entre eux. La nuit était déjà close quand il rentra à Paris, et il apprit alors que le palais des Tuileries était tout en rumeur. Le poste de gardes nationaux qui y était de service avait vu, en effet, un plus grand nombre de gentilshommes y pénétrer qu'à l'ordinaire, sous prétexte d'assister au coucher du roi, et il s'aperçut que la plupart

[1] Le gouvernement enjoignit aux officiers municipaux d'Arnay-le-Duc de rendre immédiatement la liberté à Mesdames Victoire et Adélaïde. Néanmoins, ils ne leur permirent de reprendre leur route que le 4 mars.

[2] *Corresp. des Ambass. vénit.*, I, 225.

étaient armés de pistolets et de poignards. Il n'en fallut pas davantage pour faire croire aux hommes de garde qu'ils venaient de découvrir une conspiration, ayant pour objet d'enlever par force le roi et la reine. Les gardes nationaux interrogent donc les prétendus conjurés ; ceux-ci leur répondent que, l'insurrection du faubourg Saint-Antoine leur inspirant des craintes pour la sûreté de Leurs Majestés, ils sont venus armés afin de les défendre en cas de besoin. Mais cette réponse paraît un leurre aux officiers et aux soldats du poste, ils arrachent leurs armes aux royalistes qui ont pénétré dans le palais, mettent en état d'arrestation une dizaine de gentilshommes et envoient prévenir Lafayette. Quand celui-ci arrive aux Tuileries, il se montre lui-même fort ému du coup de main qui lui paraît avoir été préparé par les royalistes. Il gourmande Louis XVI, lui peint le péril auquel lui et sa famille se seraient trouvés exposés si une tentative d'enlèvement avait réussi, et il l'amène à consentir à ce que personne ne puisse plus pénétrer dans le château, à l'exception des gardes nationaux et des gens de service attachés à la cour. En somme, il n'y avait eu en tout cela qu'un excès de zèle de la part d'environ 300 partisans du trône, et leur maladroite intervention eut pour premier résultat de rendre à l'avenir plus étroite la surveillance exercée sur la personne ainsi que sur les relations des souverains. Mais elle eut encore une autre conséquence, et celle-là plus grave : la presse révolutionnaire mena grand bruit au sujet du projet qu'auraient eu les royalistes d'entraîner le roi hors de la capitale ; elle dramatisa les incidents de la soirée du 28 février, leur donna un nom qui frappa les imaginations : celui de conjuration des poignards, et elle fournit ainsi un nouvel aliment aux défiances populaires envers la noblesse et le monarque.

Le perpétuel renouvellement des désordres et la prolongation de la misère avaient fini par produire de nombreux mécontentements. La popularité de la Constituante commençait elle-même à diminuer ; les journaux révolutionnaires,

spécialement celui de Marat, lancairent d'odieuses accusations contre les membres les plus honorables de la majorité, Target, Thouret, Bailly, Le Chapelier, d'André, Démeuniers ; le pays se sentait de moins en moins gouverné, et l'incertitude de l'avenir pesait sur tous les esprits. Quel était, dans ces circonstances, le devoir de l'Assemblée Nationale ? Ainsi que le lui expliqua Malouet dans un discours écrit, annexé au procès-verbal de la séance du 28 janvier, discours admirable de bon sens et d'éloquence, son devoir était de ne plus montrer la même « insouciance pour les mesures tendant efficacement au rétablissement de l'ordre... : de garantir inviolablement la sûreté, la liberté individuelle, sans lesquelles il n'y pas de constitution qui ne soit un outrage à la raison et à la justice... ; et, pour assurer le succès de la Révolution, de retrancher du nombre de ses ennemis tous ceux qui ne veulent que le retour de la tranquillité [1] ». Le respect de la loi, la sécurité des personnes et des biens sont, en effet, les premiers bienfaits qu'une nation est en droit d'attendre de son gouvernement. Mais, pour rendre au royaume la paix

[1] Dans son discours, Malouet établit que la constitution la plus belle en théorie n'est qu'un leurre, quand elle est, en pratique, faussée par la licence et l'anarchie ; qu'elle est exposée à être bientôt reniée par ceux-la même qui l'ont d'abord acclamée et qu'elle ne peut manquer d'être considérée comme la cause de leurs maux par les hommes paisibles, les honnêtes citoyens qui, dans un pays comme la France, sont de beaucoup les plus nombreux, mais « qui craignent les mouvements impétueux de la multitude sans frein », et qui se rallieraient au premier homme « d'un caractère imposant, d'une raison supérieure », leur apparaissant comme capable d'assurer l'ordre et la liberté. Pour le moment, ils se plaignent et ils ont raison, car la Révolution ne tient pas ce qu'elle avait promis. « Quoi, disent-ils, on nous parle sans cesse de bien public de bonheur public, de liberté, de régénération, et il n'y a encore de libre dans tout l'empire que ceux qui conseillent et ceux qui exercent toute sorte de violences et de brigandages !... Le nouveau régime ne se manifeste que par l'impunité de tous les brigands qui se disent patriotes : et comment voulez-vous que nous soyons sincèrement attachés à un ordre de choses qui nous tient dans une anxiété continuelle ?... Nous ne résistons point à vos lois, mais que celles qui protègent s'exécutent aussi bien que celles qui détruisent. Vous nous annoncez la liberté, mais nous la demandons ou au moins la sûreté, et dispensez-nous d'admirer jusqu'à ce que nous soyons heureux. »

intérieure, il eût fallu relever l'autorité du pouvoir exécutif, retirer aux municipalités plusieurs des attributions dont elles faisaient en général si mauvais usage, sévir contre les clubs et les fauteurs de l'indiscipline militaire, réprimer les excès de la presse démagogique, bref adopter une politique contraire à celle que suivait la Constituante, par peur des projets de la cour, des conspirations des aristocrates et de l'audace des révolutionnaires. Tout en s'avouant qu'un malaise profond troublait la France, tout en reconnaissant que la convocation d'une nouvelle Assemblée allait bientôt devenir indispensable, les députés de la majorité ne voulaient donc pas changer de système, et il ressort des discussions auxquelles ils se livrèrent qu'ils continuaient de voir le péril là où il n'était pas.

Ainsi l'Assemblée commença par enjoindre au comité de constitution d'étudier et de rédiger un projet de loi contre l'émigration. Au nom du comité, Le Chapelier déclara, à la séance du 28 février, qu'il avait préparé le projet en question, mais il ajouta que le comité s'était convaincu qu'une loi interdisant aux Français de sortir librement du royaume « blesserait directement les principes de la constitution, qu'elle serait contraire aux droits de l'homme et presque impossible dans son exécution » ; et il demanda à la Chambre si elle exigeait la lecture du projet de loi. MM. de Castellane, Regnaud de Saint-Jean-d'Angely, d'André réclamèrent aussitôt l'ordre du jour et Mirabeau déposa un projet de résolution en ce sens. Mais Merlin invoqua l'autorité de Jean-Jacques Rousseau, qui dans le *Contrat social* a écrit que dans les temps de troubles l'émigration peut être interdite ; Rewbell, Prieur de la Marne, d'autres orateurs encore de la gauche soutinrent qu'on ne pouvait pas écarter sans discussion le projet de loi, et malgré les efforts de Mirabeau qui alla jusqu'à dire que, si le projet contre l'émigration passait, « il se croirait délié de tout serment de fidélité envers ceux qui auraient eu l'infamie d'établir une inquisition dictatoriale », qui, un peu plus tard, violemment inter-

rompu par les députés de l'extrême gauche, lança l'apostrophe célèbre : « Silence aux trente voix ! », la Constituante adopta une motion de Vernier renvoyant à l'examen des différents comités la question de savoir s'il convenait de faire une loi sur l'émigration.

Le mois suivant, un projet de décret sur la régence et un autre sur la résidence des fonctionnaires publics mirent aux prises le parti aristocratique et le parti populaire. Les royalistes auraient voulu que la régence fût déférée à la mère du roi pendant sa minorité, et Cazalès rappela qu'en France, tel avait toujours été l'usage ; mais, conformément à l'avis de Thouret, l'exclusion des femmes fut prononcée, et il fut décidé que la régence appartiendrait au parent majeur du jeune roi, le plus proche par les mâles. Des débats beaucoup plus vifs eurent lieu à l'occasion de deux articles du second projet de loi. L'un de ces articles appliquait au roi la qualification de « premier fonctionnaire public », et l'obligeait à avoir sa résidence à portée de l'Assemblée Nationale ; l'autre disposait que, « si le roi sortait du royaume et si, après y avoir été invité par une proclamation du Corps législatif, il ne rentrait pas en France, il serait censé avoir abdiqué la royauté ». La qualification de fonctionnaire donnée au roi et la menace de lui enlever le trône dans le cas où il quitterait le royaume blessaient les royalistes dans leurs sentiments les plus intimes. Les aristocrates nourrissaient d'ailleurs l'espoir que Louis XVI parviendrait un jour à sortir de Paris, et ils redoutaient que les dispositions insérées dans le projet de loi ne fussent invoquées contre lui dans le cas où il s'éloignerait de la capitale[1]. Les révolutionnaires, au contraire, entendaient prendre des précautions contre le départ du roi, événement qui ne cessait d'éveiller leurs craintes. Aussi la discussion se ressentit-elle de ces passions opposées. Thouret prononça à l'appui du projet un discours véhément qui les exaspéra encore davantage. Il

[1] Ferrières, *Mémoires*, II, 254.

accusa les royalistes de s'échauffer beaucoup plus pour leur propre cause que pour celle du roi, de rêver le renversement de la constitution et de songer aux moyens « de revenir aux ordres, aux fiefs, aux parlements, à toutes les tyrannies qui s'exercent au nom d'un roi, quand il est assez peu jaloux de sa gloire et de ses intérêts pour le souffrir ». Il présenta l'obligation imposée au roi de résider dans le royaume comme ayant besoin d'une sanction ; il ajouta que cette obligation serait contractée par le roi en recevant la couronne ; qu'elle serait « une condition constitutionnelle sans laquelle la royauté ne serait pas déléguée » ; qu'en se refusant à remplir cette condition, le roi, « comme tout autre individu », devrait être considéré comme abandonnant sa fonction ; « que les rois doivent tenir leurs engagements ; que la nation ne peut pas rester attachée au roi lorsqu'il se sépare d'elle, et qu'il serait trop inepte de dire qu'un roi pourrait tourner contre la nation une force armée, sans perdre son caractère d'inviolabilité. » Cazalès répondit éloquemment à Thouret ; il opposa le vœu formel de la France en faveur du maintien de la monarchie héréditaire, aux décisions plus ou moins téméraires que croyaient pouvoir prendre ses représentants ; il accusa l'Assemblée de pousser, par de fausses maximes, le peuple à l'insurrection, et il montra l'injustice qu'il y aurait à prononcer la déchéance contre le roi, s'il avait été forcé par des factieux à fuir hors du royaume. Mais il ne parvint pas à ébranler l'opinion de la majorité, et, voyant qu'ils allaient être battus, les membres de la droite quittèrent la salle au moment du vote. Les questions ainsi soulevées par le comité de constitution et tranchées par les lois du 29 mars ne présentaient, il faut l'avouer, aucun caractère d'urgence. Elles étaient une concession fâcheuse aux idées révolutionnaires, et dans un moment où il eût été si utile de réunir dans une communauté d'efforts les hommes d'ordre afin d'enrayer le mouvement démagogique, elles ne pouvaient qu'accentuer l'hostilité entre ceux qui regrettaient l'ancien régime et ceux qui prétendaient acclimater en France des institutions libérales.

II

La politique cependant n'absorba pas seule l'attention de l'Assemblée Nationale pendant les trois premiers mois de 1791. Elle dut s'occuper en même temps de pourvoir aux besoins de l'État et de régler ses dépenses. Celles-ci furent d'abord l'objet de ses délibérations.

On sait que la Constituante n'avait pas compris la nécessité d'arrêter d'une façon précise et d'avance le montant des sommes à consacrer chaque année aux différents services publics. Son comité des finances avait bien essayé de calculer à quel chiffre elles devaient s'élever ; mais ses évaluations avaient varié, et il n'avait pas appelé la Chambre à les accepter ou à les repousser. C'est ainsi qu'à la séance du 15 novembre 1790, Lebrun et La Rochefoucauld avaient lu des rapports sur les dépenses et les recettes de 1791 ; mais, ainsi qu'on l'a vu au chapitre VII, ils n'avaient provoqué à ce sujet ni discussion, ni vote. Quand donc s'ouvrit l'année 1791, les députés ignoraient quelles en seraient les charges. Le comité des finances crut nécessaire de leur fournir sur ce point quelques lumières et, en son nom, Lebrun leur donna lecture, le 14 janvier, d'un rapport contenant l'aperçu de la dépense, non pas de l'année entière, mais des trois premiers mois seulement. Suivant son habitude, Lebrun trace un assez sombre tableau des finances publiques. Pour se le faire pardonner, il prend soin de constater que la plus grande partie des dépenses à acquitter pendant le premier trimestre n'appartient pas à l'année 1791 et se compose de dépenses arriérées ou extraordinaires ; il ajoute qu'à une époque où l'ancienne organisation fiscale disparaît et où la nouvelle n'est pas encore terminée, « les députés ont bien prévu, et toute la France a dû prévoir, qu'il y aurait une langueur inévitable dans les recouvrements, des accroissements momentanés dans les dépenses ; que l'Assemblée entendra donc sans

inquiétude des détails que sa prévoyance a anticipés ». Le terrain étant de la sorte préparé, il montre que la rentrée des impôts directs, jadis perçus par les receveurs généraux et particuliers, donne de graves mécomptes ; qu'il en est de même pour les droits d'aides, de douane et pour ceux sur le tabac, sur les poudres et salpêtres, sur les messageries ; que la contribution patriotique se recouvre avec de grands retards, enfin que les droits d'enregistrement et de timbre ne commenceront à être productifs qu'au cours du second trimestre. Pour tous ces motifs, les recettes des trois premiers mois de l'année, même en y comprenant l'allocation de 5 millions par mois que la Caisse de l'Extraordinaire doit verser au Trésor en vertu de la loi du 6 décembre 1790, ne sauraient être estimés à plus de 90 millions de livres. Quant aux dépenses, Lebrun indique les principales et il termine par cette conclusion : le Trésor aura besoin, pendant le premier trimestre, d'un secours de 207 millions et demi, que devra lui fournir la Caisse de l'Extraordimaire.

Il semble qu'avant d'imposer à la Caisse un nouveau et si considérable sacrifice, la Chambre devait être tentée de demander à son rapporteur des explications complémentaires. Mais personne ne lui en réclama, et sur sa proposition fut voté sans délai un décret autorisant la Caisse de l'Extraordinaire à verser au Trésor, pour les besoins du mois de janvier, 60.521.000 livres. Un mois plus tard, le 14 février, un autre décret, rendu dans les mêmes conditions, enjoignit à la Caisse d'effectuer un versement de 72 millions, afin de couvrir l'insuffisance du produit de l'impôt pendant le mois de février. Puis, le 26 mars, le comité des finances évalua à 129 millions le nouveau secours que la Caisse devait accorder pour solder les dépenses du mois. L'énormité de ce chiffre excita les protestations de l'Assemblée, et le comité se contenta d'un acompte de 50 millions, qu'un décret mit immédiatement à la disposition du Trésor. Mais le comité ne cacha pas à la Chambre que le surplus du crédit n'était qu'ajourné et que la demande en serait bientôt reproduite.

Néanmoins, le public et les journaux s'étaient émus d'apprendre que les recettes normales fussent si inférieures aux paiements incombant au Trésor. Le comité des finances crut en conséquence nécessaire de réagir contre cette mauvaise impression, et il chargea M. de Montesquiou de rédiger un rapport qui atténuerait l'effet de celui de Lebrun. « Les comptes du Trésor public, lisons-nous dans ce rapport en date du 27 janvier, ne présenteront jamais l'ordre et la clarté qu'ils doivent avoir, tant qu'ils seront mis sous les yeux de l'Assemblée dans la forme du dernier aperçu qui lui a été présenté des besoins des trois premiers mois de cette année. On y trouve confondus des remboursements d'anticipations, des remboursements d'emprunts, des arriérés de départements ministériels et des vides de fonds de l'année 1790... Un aperçu des besoins de l'année 1791 ne doit contenir que les dépenses décrétées pour 1791. C'est sur des états séparés que le ministre doit présenter les arriérés des divers départements, les remboursements exigibles, la dépense du culte, l'arriéré des rentes, et même les parties de dépense de 1790 pour lesquelles on a négligé, dans l'année qui vient de finir, de demander les fonds nécessaires... Alors on ne verra plus ces tableaux effrayants dont on accable sans cesse l'Assemblée et avec lesquels le royaume alarmé nous accuse peut-être de favoriser, ou du moins de tolérer l'ancienne dilapidation des finances. On ne dira plus que si, pour trois mois, il faut 300 millions, il en faut sans doute 1.200 pour l'année. » A la suite de ce rapport et conformément à ses conclusions, la Chambre vota un décret qui prescrivit à l'ordonnateur du Trésor public de dresser, séparément, sous huitaine, le tableau des dépenses non acquittées de 1790, celui des besoins de 1791, enfin celui des remboursements et de l'arriéré de son département.

Les états réclamés par la Constituante ayant été promptement rédigés, Montesquiou les lui communiqua le 6 février, en les accompagnant d'un rapport dans lequel il fait un éloge enthousiaste de l'œuvre financière de l'Assemblée Nationale.

Il reconnut, toutefois, qu'elle n'avait pas encore statué sur la totalité des dépenses publiques, notamment sur celles de la Guerre, de la Marine, de l'Administration des Finances, des Encouragements au commerce, etc. ; mais, d'après lui, le travail des différents comités était assez avancé pour que les chiffres qu'il allait présenter à la Chambre eussent le degré « presque de certitude ». Il fixa ensuite à 582 millions les besoins du Trésor en 1791 ; toutefois, fit-il observer, la Caisse de l'Extraordinaire devant fournir 60 millions, en vertu du décret du 6 décembre précédent, pour l'acquittement des intérêts de la dette, il ne reste à assurer au Trésor qu'une recette de 522 millions. Comme il est permis d'attendre 55 millions de la contribution patriotique, ainsi que de la vente des sels et du tabac existant dans les magasins de l'État, les revenus ordinaires n'ont à donner que 467 millions. Or, « au mois de mai 1789, les ressources du Trésor public montaient à 475 millions, et au-delà de cette somme la dîme coûtait à la nation 130 millions : total, 605 millions. Alors il existait un déficit avoué de 56 millions. Alors tous les remboursements étaient suspendus, chaque département de ministère avait un arriéré considérable, près de deux années de rentes étaient dues aux créanciers de l'État, et les emprunts, fatale et dernière ressource de nos finances, étaient même devenus impossibles. Tel était, tel serait encore notre état sans cette Révolution tant calomniée... Dès cette année, les impositions, y compris la contribution patriotique, ne monteront qu'à 522 millions au lieu de 605, et il n'y aura plus de déficit... Et je ne vous parle ni de ce que les anciens privilégiés paieront à la décharge du peuple, ni des frais immenses de perception qui accompagnaient la gabelle et les aides, ni de cette féodalité pesant tout entière et de tout son poids sur le peuple opprimé de tant de manières. » Il est vrai qu'en sus des impôts que touchera l'État, les 83 départements du royaume auront à supporter la dépense des assemblées administratives, des tribunaux, des prisons, des chemins, des hôpitaux, de la perception des contributions

directes etc. Toutes ces dépenses sont évaluées à 59.807.000 livres. Mais il est juste que les dépenses locales leur incombent, et « il n'est pas douteux que leur intelligence, leur zèle et l'habitude d'administrer n'apportent bientôt des allègements sensibles à cette partie des charges publiques ». Les anciennes généralités n'avaient-elles pas d'ailleurs à supporter les frais d'entretien et de construction de leurs chemins, d'une grande partie des églises et bâtiments ecclésiastiques, de la milice, de la collecte, etc.? Quant aux besoins extraordinaires de 1791, consistant en travaux d'ateliers de charité, travaux dans les ports et forteresses, mise sur le pied de guerre de cinquante régiments et équipement de 100.000 soldats auxiliaires, enfin prolongation de quelques anciennes dépenses destinées à disparaître, ils monteront à 76.600.000 livres et seront couverts par la Caisse de l'Extraordinaire. Sans être surchargée, la France fera donc face à toutes ses dépenses, et l'avenir diminuera encore ses charges.

Des trois tableaux joints à ce rapport et relatifs, le premier aux dépenses de l'État en 1791, le second aux dépenses des départements, le troisième aux dépenses extraordinaires de 1791, nous n'analyserons que le premier. Quoiqu'il ne contienne guère que des chiffres globaux et n'entre pas dans le détail, il forme, en effet, une sorte de budget des dépenses. Il les estime comme suit :

Chapitre Ier

	Livres
Culte	81.226.000
Liste civile	25.000.000
Maisons des princes	5.000.000
Affaires étrangères	6.300.000
Guerre	100.712.000
Marine	40.500.000
Ponts et chaussées	4.031.000
Ministres	460.000
Finances et Trésor public	1.450.000
Caisse de l'Extraordinaire	300.000

Bureau de liquidation	300.000
Frais de comptabilité	300.000
Ecole des mines	27.000
Primes et encouragements au commerce	3.862.000
Jardin et bibliothèque du roi	210.000
Universités, académies, travaux littéraires	201.000
Invalides et Quinze-vingts	816.000
Assemblée Nationale	4.688.000
Haute cour nationale	150.000
Tribunal de cassation	400.000
Réserve pour erreurs ou omissions	3.500.000
Total	280.232.000

Chapitre II

	livres
Traitement de réforme du clergé	72.621.000
Dettes des princes	1.500.000
Pensions	14.816.000
Rentes viagères et perpétuelles	162.823.846
Intérêts de la dette non constituée	24.653.000
Intérêts des effets remboursables	25.460.332
Total	301.874.597

Total général des dépenses de 1791, 582.107.000 livres.

L'évaluation des dépenses ainsi faite par le comité des finances était-elle suffisante? Non, car l'état lu par M. de Montesquiou renfermait plusieurs omissions. Ainsi il avait calculé le montant des rentes sans y comprendre les intérêts des dettes contractées pour le compte du roi par les pays d'États. Or, il avait été antérieurement décidé que ces dettes seraient réunies à la dette nationale. Lanjuinais en fit l'observation, et il demanda que les prévisions pour le paiement des rentes fussent, en conséquence, augmentées. Montesquiou s'y opposa, et la Chambre se rangea à son opinion. Cela ne l'empêcha pas de voter, le 12 avril, une loi qui incorpora à la dette nationale les dettes des ci-devant pays d'États, qui en ordonna la liquidation et qui disposa que les intérêts en seraient payés aux mêmes caisses que les rentes constituées sur l'État. Or, il résulte des indications fournies

par le rapporteur de la loi du 12 avril, M. Gareschè, que la Bourgogne avait emprunté pour le roi 48.547.000 livres ; le Mâconnais, 2.399.000 ; le Languedoc, 75.807.000 ; la Bretagne, 13.179.000 ; la Provence, 8.978.000 ; l'Artois, 8.064.000 ; les autres pays d'États, 7 millions. En résumé, la dette nationale allait se grossir de 162 millions en capital et d'environ 7 millions d'intérêts annuels. Ce résultat était connu dès le mois de février, et il eût été loyal de porter cette somme de 7 millions au nombre des dépenses prévues pour 1791. En outre, le comité des finances ne tenait aucun compte des frais que devait entraîner la perception des impôts indirects, tels que les droits de douane et d'enregistrement, ni des sacrifices que le Trésor était obligé de s'imposer pour se procurer du numéraire. Les assignats perdaient dès lors 6 à 7 0/0. Les louis se vendaient moyennant une prime de 40 à 42 sous. L'argent se cachait, il était plus rare que jamais, et il eût été prudent de prévoir une certaine somme pour les achats de numéraire à faire par l'État, en vue du paiement de la solde des troupes, des ouvriers des arsenaux, et des paiements que le Trésor aurait à faire à l'Étranger.

Mais il y avait un autre reproche, plus grave encore, à adresser au projet du comité des finances. En effet, n'équilibrer le budget qu'au moyen d'un versement de 60 millions attendu de la Caisse de l'Extraordinaire, n'était-ce pas le voter en déficit réel ? Lorsque la discussion s'ouvrit, le 10 février, sur le projet de décret rapporté par Montesquiou, Cazalès le critiqua en se plaçant à ce point de vue. « Je ne puis m'empêcher, dit-il, d'admirer la facilité avec laquelle les comités des finances et de l'imposition s'appuient constamment sur la Caisse de l'Extraordinaire, c'est-à-dire la facilité avec laquelle ils vous proposent de manger vos capitaux au lieu d'établir vos revenus. C'est par cette méthode que les administrateurs des finances ont creusé le précipice où a failli être engloutie la fortune publique ; c'est ainsi que les derniers ministres des Finances ont accumulé une

dette de 2 milliards, par une coupable indulgence pour les peuples. Je ne puis trop vous dire combien il est important que vous ne cherchiez pas à vous abuser vous-mêmes sur la portion d'impositions que vous devez décréter. » Mais La Rochefoucauld répondit que mieux valait que, dans les circonstances du moment, les impositions restassent au-dessous qu'au-dessus des besoins, et la Chambre couvrit cette réponse de ses applaudissements.

A une séance ultérieure, celle du 18 février, Regnaud de Saint-Jean-d'Angely ayant demandé que l'on discutât l'un après l'autre chacun des articles de l'état adopté par le comité des finances, Montesquiou s'y opposa par le motif que cela entraînerait des longueurs et des pertes de temps. Il fit d'ailleurs remarquer « qu'il ne s'agissait pas, pour le moment, d'examiner en détail chacun des objets de dépense, mais de donner au comité d'imposition une base sur laquelle il pût asseoir une masse générale d'impositions. » C'était, en vérité, un singulier système que d'arrêter le montant des dépenses publiques, sans rechercher préalablement si le chiffre auquel on le fixait n'était pas soit trop fort, soit trop faible. La Chambre ne se rallia pas moins au système en question, et elle décréta que les dépenses de 1791 s'élèveraient à 584.700.000 livres [1]; que 60 millions seraient versés par la Caisse de l'Extraordinaire; que le comité de l'imposition aurait à exposer les moyens de fournir au Trésor les 524.700.000 livres de surplus ; que les 83 départements auraient à acquitter 56.300.000 livres de dépenses [2] ; enfin, que la Caisse de l'Extraordinaire ferait face à une dépense de 80 millions dont nous donnerons le détail dans un autre

[1] Le chiffre primitivement proposé se trouve augmenté de 2.700.000 livres par suite de l'adoption d'un amendement de M. de Liancourt relatif à la dépense des enfants assistés et des dépôts de mendicité qui avait été omise sur l'état du comité des finances. En fait, cette somme fut dépassée, une loi du 29 mars l'ayant portée à 3.261.000 livres.

[2] Rien dans la discussion n'indique pourquoi les dépenses imputables sur les fonds départementaux, d'abord prévues pour 59.807.000 livres, furent réduites à 56.300.000 livres.

chapitre, d'où la conséquence qu'elle contribuerait, en définitive, pour 140 millions aux dépenses de 1791. Et dire que dans ces conditions la Constituante se flattait de voter un budget en équilibre!

Dès le lendemain, 19 février, M. de La Rochefoucauld lut un rapport, au nom du comité de l'imposition, sur les recettes de 1791. Il note, au début de son rapport, que le comité « a tâché de réduire les impôts au moindre nombre possible, persuadé qu'en fait de contributions, comme en toute autre matière, le système le moins compliqué est toujours préférable, et que la multiplicité des taxes produit peut-être encore plus de vexations que leur quotité. » Puis il rappelle que, d'après le vote de la veille, il faut trouver 641 millions de ressources tant pour l'État que pour les départements, ou plutôt 581 millions, en déduisant la subvention de 60 millions de la Caisse de l'Extraordinaire. Or, on peut attendre 42 millions du produit des forêts domaniales, du revenu des salines appartenant à la nation, de la vente du sel et du tabac emmagasinés par l'État et de remboursements à effectuer par les Américains. Cette somme de 42 millions atténue d'autant celle à retirer de l'impôt, et ce dernier n'a, par suite, à produire que 538 millions. Le comité compte sur les rentrées suivantes :

	Livres
Contribution patriotique	34.562.000
Contribution foncière	287.000.000
Contribution mobilière	60.000.000
Droits d'enregistrement	41.625.000
Droits d'hypothèque	5.375.000
Droits de timbre	22.000.000
Patentes	18.000.000
Droits de douane	20.000 000
Postes et messageries	12.000.000
Poudres et salpêtres	800.000
Droits d'affinage et de marque	1.200.000
Taxes à l'entrée des villes	24.882.000
Loteries	10.000.000
Total	537 444.000

Or la contribution foncière donnera, en sus des 287 millions inscrits au tableau ci-dessus, 13 millions pour fonds de non-valeurs et frais de perception. Donc, les recettes non seulement atteindront, mais dépasseront le niveau des dépenses.

La discussion commença aussitôt, et Cazalès soutint, d'une part, que la masse des contributions devait être portée à un chiffre supérieur à celui admis par le comité des finances, car il n'avait rien réservé pour les dépenses imprévues, et il était certain qu'il y en aurait ; d'autre part, qu'il était excessif de demander 300 millions à l'impôt sur les terres et qu'on pouvait s'attendre à ce qu'il rentrât fort mal. Malouet présenta dans le même sens de judicieuses observations. Mais Lavenue leur répliqua que « l'impôt sur les terres est l'impôt par excellence, puisqu'il est le seul qu'on puisse répartir avec égalité et lever avec économie d'argent et d'hommes ». On sait que cette opinion était celle de la généralité des Constituants ; on passa donc outre aux protestations de Cazalès et de Malouet.

Une autre critique du premier de ces orateurs amena La Rochefoucauld à donner à la Chambre un renseignement intéressant. Il avait accusé celle-ci de ne vivre, depuis sa réunion, que de fonds extraordinaires, et il s'était livré à un calcul duquel il résultait que, en déduisant les remboursements faits à la Caisse d'Escompte et les extinctions d'anticipations, elle avait « effectivement mangé en capital 500 millions ». Un membre du comité des finances, Anson, avait aussitôt relevé l'erreur grossière commise, suivant lui, par Cazalès, et il avait affirmé que, sur 600 millions d'assignats, 500 avaient servi à des remboursements. La Rochefoucauld promit de faire connaître la vérité au moyen d'états officiels et, en effet, il apporta le lendemain un tableau des fonds extraordinaires provenant de l'emprunt national du mois de septembre 1789 ou fournis au Trésor public tant en billets de la Caisse d'Escompte qu'en promesse d'assignats et en assignats, depuis le 1er mai 1789 jusqu'au 1er janvier 1791. D'après ce tableau, le total des fonds extraordi-

naires remis au Trésor montait à 688 millions, non compris 170 millions qui avaient éteint pareille somme en billets avancés à l'État pour la Caisse d'escompte, et les 688 millions avaient été employés jusqu'à concurrence de 236 millions à rembourser des anticipations et de 180 millions à payer deux semestres arriérés de rentes. Par suite, 272 millions avaient été consacrés à combler les moins-values survenues dans la perception des impôts pendant les deux années 1789 et 1790. Comme les impositions rapportaient net 470 millions par an avant 1789, on voit l'influence déprimante que la Révolution avait exercée sur leur rendement ; il avait fléchi d'un tiers pendant les vingt mois qui s'étaient écoulés depuis le 1er mai 1789 jusqu'au 31 décembre 1790. Et, encore n'est-il pas sûr que les mécomptes dans leur perception n'aient pas été plus considérables que ne l'indique La Rochefoucauld ; car, quelques jours auparavant, le 14 février, Lebrun avait déclaré, s'appuyant sur des pièces communiquées également par l'administration des finances, que les recettes ordinaires n'avaient atteint pour 1789 et 1790 que 486 millions, alors que normalement elles auraient dû monter à 740 millions, d'où une moins-value de 45 0/0. Quoi qu'il en soit, on peut conclure des aveux de ces deux hommes compétents et bien informés que les contribuables avaient profité de la désorganisation politique et financière produite par la Révolution pour ne verser dans les caisses de l'État que du tiers à un peu plus de moitié des impôts qu'ils auraient dû acquitter.

Les paieraient-ils mieux à l'avenir ? Rien n'était plus douteux. Le comité des finances en convenait lui-même. C'est ainsi que dans un rapport du 26 mars fait au nom de ce comité, M. de Cernon avouait que « la suppression des anciens impôts les plus productifs et le peu d'activité dans le recouvrement de ceux qui subsistaient encore, ne laissaient aucun moyen de présenter des probabilités raisonnables. » En outre, il fallait tenir compte du mauvais vouloir que les populations et les autorités municipales apportaient à la

rentrée des impôts. Un seul exemple suffit pour en donner une idée : il concerne la contribution patriotique. Le 12 janvier, Le Couteulx de Canteleu avait fait un rapport établissant qu'à la date du 31 décembre 1790, 35 départements sur 83 n'avaient fourni aucun état, et que 31.354 communes sur 44.828 n'avaient pas procédé à la confection des bordereaux d'assiette de la contribution. En résumé 13.474 municipalités seulement s'étaient mises en règle. Aussi les recouvrements n'avaient atteint que 31.719.000 livres, et sur cette somme on n'avait payé en argent que 3.787.111 livres. Des instructions ayant été adressées aux directoires de département, afin qu'ils pressassent les municipalités de dresser les rôles de la contribution patriotique, près de 10.000 s'exécutèrent ; cependant, dans un rapport du 10 mars, Le Couteulx fut obligé de constater qu'il en restait 22.161 où les rôles n'étaient pas dressés. Elles continuèrent pour la plupart à opposer la force d'inertie aux injonctions administratives. En effet, nous lisons dans un nouveau rapport fait par Le Couteulx de Canteleu, le 18 juillet 1791, qu'il n'y avait en recouvrement, à la date du 1er juillet, que 28.273 rôles applicables à la contribution patriotique, et que 14.094 rôles n'étaient pas encore émis. Or, un dernier délai de deux mois avait été accordé pour leur émission par la loi du 26 décembre 1789 !

Ainsi instruite par l'expérience, l'Assemblée avait le devoir de ne pas se montrer moins prévoyante que le comité de l'imposition, et de ne repousser aucune des taxes sur lesquelles il comptait pour équilibrer les recettes et les dépenses. Mais la plupart des députés répugnaient à la conservation des droit d'entrée, dont le comité, on s'en souvient, estimait le rendement au profit de l'État à près de 25 millions. La question de savoir s'ils devaient être supprimés, modifiés ou maintenus, avait été récemment soulevée, et, le 10 février, Dupont de Nemours avait lu un rapport à ce sujet. Pour aider à comprendre la disposition d'esprit dans laquelle se trouvaient les Constituants le jour où ils eurent à statuer

sur le plan du comité de l'imposition, nous devons faire connaître les conclusions auxquelles avait abouti Dupont de Nemours, et la discussion qui s'était engagée sur le projet de décret dont son rapport était le commentaire.

En bon physiocrate, Dupont de Nemours ne pouvait pas être partisan de droits sur les objets de consommation, perçus à l'entrée des villes. Il les avait donc théoriquement condamnés. Néanmoins, comme il était au plus haut point un homme pratique et de bonne foi, il avait reconnu qu'il serait, pour le moment, mauvais de les supprimer, car leur suppression entraînerait une aggravation de la contribution foncière déjà considérée comme très lourde. Il avait ajouté que des motifs sérieux militaient d'ailleurs en faveur de leur maintien : les gens riches, les étrangers sont presque tous, en effet, réunis dans les villes, ils y font de grandes dépenses qu'il est juste ; de taxer les jouissances des villes surexcitent la consommation et les campagnes voisines trouvent, par suite, à écouler leur denrées à un prix bien plus avantageux que les campagnes éloignées. D'un autre côté, « toutes les villes crient contre les octrois ou les taxes à leurs entrées; mais toutes les villes veulent des octrois, au moins pour leurs besoins municipaux, et toutes sont accoutumées à en payer pour le Trésor national : elles répugneraient à une autre manière de fournir à l'État le même revenu ou même un moindre revenu. » Donc il ne faut pas abolir les droits d'entrée ; mais il sont trop élevés ; ils ont rapporté jusqu'à présent 70 millions par an, dont 45 pour l'État et le reste pour les villes. Il faut que dorénavant ils ne rendent plus au Trésor que 24 à 25 millions, soit la même somme qu'ils rapportent aux villes. En outre, leurs tarifs sont trop compliqués, et ils offrent le double défaut de nuire à la circulation des marchandises, en frappant des objets autres que ceux destinés à la consommation locale, et de renchérir la vie, surtout pouf le pauvre, en grevant les denrées de première nécessité, telles que le pain, le blé, le seigle, les fromages, les légumes secs, etc. Il sera facile de remédier à ces deux

inconvénients. Enfin, leur tarif est uniforme, ce qui est un tort grave, car la richesse des populations est très différente suivant les villes. Ainsi, « à Paris, les journées du simple manœuvre valent de 30 à 40 sous, et dans la plupart des autres départements de 15 à 20 sous, même dans plusieurs d'entre eux de 10 à 12. Quant à la valeur des consommations, on remarque qu'à Périgueux, à Cahors, on a du bon vin qui, déduction faite du droit d'entrée, vaut à peine un sou la bouteille, tandis qu'à Paris le plus mauvais vin qu'on y boive vaut au moins 4 ou 5 sous la bouteille avant d'avoir payé le droit d'entrée. » L'avis du comité est donc d'établir un tarif gradué à raison de l'importance des villes et de diviser celles-ci en huit classes, d'après leur population, la première classe devant comprendre la seule ville de Paris, la seconde les villes de plus de 80.000 âmes, et la dernière les villes de 2.500 à 6.000 âmes.

Le projet du comité eût donc réalisé, s'il avait été adopté, un progrès notable. Mais il fut aussi mal accueilli que possible, et il ne se trouva pas un député pour en prendre la défense [1]. Plusieurs, au contraire, l'attaquèrent très vivement et lui reprochèrent d'être insuffisant, de tromper l'attente de la nation. Son principal adversaire fut M. de Boislandry, qui, à la séance du 25 février, demanda l'abolition immédiate et complète des entrées. « Vous avez, dit-il, détruit les droits sur les cuirs, sur les fers, sur les huiles, la gabelle, etc. Eh bien ! tous ces impôts étaient moins funestes à la prospérité du royaume, ils réunissaient moins de vices que les entrées des villes. Les droits d'entrée frappent sur les besoins journaliers, beaucoup plus que sur les facultés ; ils provoquent

[1] La presse déclarait d'ailleurs inacceptable tout projet tendant au maintien des droits d'entrée. Notamment le journal *les Révolutions de Paris*, dans son n° 84, les dénonça comme odieux au peuple, attendu qu'ils ne pouvaient être perçus qu'en soumettant les citoyens à une inspection honteuse et qu'ils renchérissaient les conditions de la vie pour les classes pauvres. Celles-ci, disait le journaliste, ne compteront le règne de la liberté que du jour où elles n'auront plus à payer les droits d'entrée.

la contrebande ; ils nécessitent des perquisitions aux portes de toutes les villes et quelquefois des visites domiciliaires. La perception en est très coûteuse... Ils sont nuisibles à l'agriculture en diminuant la consommation des villes. En proposant de maintenir cet impôt, le comité paraît avoir l'intention de ménager les terreurs des propriétaires qui craignent que les biens-fonds ne soient trop chargés... Mais je demanderai s'il est juste, s'il est constitutionnel que les villes soient chargées d'un impôt particulier envers le Trésor national. Ce système était tolérable autrefois, parce que les villes étaient presque toutes exemptes de la taille ou de quelque autre impôt dont les campagnes étaient grevées, parce que plusieurs d'entre elles jouissaient de grands privilèges ; mais il n'en sera pas ainsi à l'avenir. » Après avoir fait valoir ces arguments d'ordre financier, l'orateur se plaça au point de vue politique, et les considérations suivantes impressionnèrent tous ses collègues : « Voulez-vous consolider à jamais la Révolution ! Voulez-vous que la constitution soit inébranlable ? Conciliez-vous les habitants des villes. Jusqu'à présent vous avez tout fait pour les campagnes, et vous le deviez, parce qu'elles étaient les plus opprimées. Le nouvel ordre de choses a causé aux habitants des villes des pertes immenses. Il est temps de leur accorder non pas une faveur, mais une justice en supprimant les droits d'entrée. » S'il subsiste, « cet impôt sera entre les mains des ennemis de la Révolution une arme sûre dont ils se serviront pour soulever le peuple des villes contre la constitution. Vous payez, lui diront-ils, des droits énormes sur le vin et sur les objets de première nécessité : vous êtes honteusement fouillés aux portes des villes. A quoi donc vous sert votre liberté ? Attachez vous à nous, nous ferons supprimer tous les droits d'entrée et ce sera alors que vous pourrez vous glorifier d'être véritablement libres. »

L'effet de ce discours fut si profond que, quatre jours plus tard, quand commença la discussion sur les moyens de pourvoir aux dépenses de 1791, Defermon demanda aussitôt

que, contrairement aux conclusions du rapport de La Rochefoucauld qui, dans le calcul des recettes de l'année faisait état, on s'en souvient, du produit des entrées pour 25 millions environ, ces droits fussent supprimés. Puis, Le Chapelier fit cette remarque : « C'est par la mauvaise organisation de l'impôt, c'est par des alarmes qu'on répand dans le public que les ennemis de la constitution pourraient réussir. Or, quand on va voir que vous avez établi les droits de timbre, d'enregistrement, de patente, et que les droits d'entrée subsistent toujours, cela peut donner extrêmement d'inquiétude. » Il proposa, en conséquence, que tous les impôts perçus à l'entrée des villes, bourgs ou villages fussent supprimés à partir du 1er mai. Cette proposition, qui allait priver l'État et les localités d'un revenu annuel de 70 millions, ne rencontra aucun contradicteur, et elle fut votée le jour même, 17 février, avec une disposition additionnelle chargeant le comité d'imposition de présenter dans les huit jours un projet de remplacement des droits d'entrée, de manière à assurer les fonds nécessaires aux dépenses de 1791.

La tâche n'était pas commode, et c'est seulement le 15 mars que La Rochefoucauld fut en mesure de faire un rapport au nom du comité de l'imposition. Après avoir rappelé que la suppression des entrées créait pour 1791 un déficit de 17.938.000 livres, il exposa que le comité s'était appliqué à le combler sans augmentation d'impôts et qu'il avait dans ce but revisé avec soin l'évaluation du produit des diverses contributions indirectes : qu'il avait été ainsi amené à relever le rendement probable des droits d'enregistrement de 8.621.000 livres, celui des patentes de 4.425.000 livres, mais à diminuer celui du timbre de 1.235.000 livres, celui de la vente des poudres et des droits de marque d'or d'un million, enfin à prévoir 3 millions de mécompte dans la réalisation de l'ensemble des recettes. Restait donc un déficit de 10 millions, et le mieux était d'y faire face en attribuant à l'exercice 1791 10 millions de plus sur le produit de la vente des sels et tabacs en magasin. Le comité engageait donc la

Chambre à affecter une nouvelle ressource extraordinaire aux besoins de 1791, mais La Rochefoucauld s'en excusa en disant que cette année encore exigeait « des ménagements », et il ajouta : « Au sortir d'une Révolution heureuse, mais dont la secousse a été générale, dont toutes les fortunes ont souffert ou cru souffrir, il faut laisser rasseoir les esprits et les passions, il faut craindre de porter les taxes au-delà des besoins. » C'était toujours le même système : ménager le contribuable au détriment de l'équilibre financier, gagner les sympathies populaires au nouveau régime en laissant les recettes normales fort au-dessous de ce qu'elles auraient dû être pour couvrir les dépenses de même nature. Lorsqu'après deux ans de règne la Constituante prévoyait que, pour couvrir les dépenses ordinaires de 1791, le Trésor toucherait un secours de 60 millions de la Caisse de l'Extraordinaire et une rentrée exceptionnelle de 35 millions à provenir de la vente du sel et du tabac approvisionnés par la ferme générale, ainsi que d'un remboursement qu'effectueraient les États-Unis, faisait-elle autre chose que ce qu'avaient fait avant elle les derniers contrôleurs généraux? Ne dissimulait-elle pas à la France, ne se dissimulait-elle pas à elle-même le déficit des finances ?

Pas un seul député ne se leva néanmoins pour le lui reprocher, et La Rochefoucauld, considérant comme acceptées les propositions du comité, réclama le vote d'un décret qui fixerait pour 1791 le montant de la contribution mobilière et de la contribution foncière. Elles devaient former, en effet, ainsi qu'on l'a vu plus haut, les deux éléments de recette de beaucoup les plus importants, et il était indispensable que la Chambre ne tardât pas davantage à se prononcer à leur égard. Le rapporteur conclut à ce qu'on adoptât pour la contribution mobilière le chiffre de 67 millions tant en principal qu'en sous additionnels, et pour la contribution foncière celui de 294 millions, dont 240 millions en principal, 47 en sous additionnels au profit des départements, 2 à réserver pour être distribués aux départements qui justifieraient

avoir besoin d'une aide du Trésor, et 5 pour servir à des décharges ou réductions au profit des contribuables.

Un député, de Delley, déposa alors un amendement tendant à réduire le principal de la contribution foncière à 210 millions, afin que les habitants des campagnes vissent clairement qu'ils auraient à l'avenir moins à payer qu'autrefois. Mais Dupont de Nemours lui répliqua que les campagnes n'avaient pas à se plaindre, et que les impositions qu'elles auraient à acquitter, d'après le plan du comité, étaient beaucoup moins lourdes que les anciennes. Pour le prouver, il se livra au raisonnement suivant : les campagnes supportaient autrefois la taille, les accessoires de la taille et la capitation taillable, soit 108 millions ; les vingtièmes dans les pays d'élections, soit 54 millions ; la contribution des pays d'États, soit 26 millions ; la capitation des ci-devant nobles, soit 9 millions ; l'imposition pour les chemins, soit 20 millions ; la taxe de la milice, soit 6 millions ; les dîmes ecclésiastiques, soit 133 millions ; les décimes, soit 10 millions ; la portion des aides, de la gabelle et de l'impôt du tabac pesant sur les campagnes, soit 73 millions ; les dégâts du gibier, soit 10 millions ; les droits féodaux abolis sans indemnité, soit 8 millions ; les frais de justice seigneuriale, soit 4 millions ; enfin, les aumônes auxquels donnait lieu la mendicité des moines, soit 5 millions. Toutes ces sommes s'élevaient à 457 millions. Or, les contributions foncière et mobilière ne devant produire que 367 millions et les anciens privilégiés devant supporter pour leur part 36 millions d'impôt, les anciens contribuables n'auraient plus à payer que 331 millions, d'où pour eux un soulagement annuel de 126 millions. Ces calculs de Dupont de Nemours montrent à quel point l'Assemblée Nationale, en créant un nouveau système de contributions, s'était préoccupée de dégrever les campagnes jusqu'alors surtaxées. Cependant plusieurs députés appuyèrent l'amendement de Delley, en se fondant sur la nécessité de faire aimer la Révolution par les paysans. Cette considération ne toucha pas Rœderer ; invo-

quant les travaux de Necker et de Lavoisier [1], et se livrant à une comparaison entre les taxes foncières acquittées en Angleterre et celles qu'il s'agissait d'établir en France, il s'attacha à démontrer que les immeubles du royaume pouvaient supporter une contribution qui ne dépasserait pas le cinquième du produit net des terres. D'Allarde défendit également le projet de loi, mais par un autre motif, celui-là décisif : c'est qu'on ne pouvait pas faire autrement que d'accepter les propositions du comité de l'imposition. En effet, dit-il, « la ressource des impôts indirects est épuisée, la calamité des finances est grande, et l'impôt direct est le dernier moyen. » Tel fut l'avis de l'Assemblée, et on passa à la discussion des articles.

Ceux-ci furent votés au cours de la séance du 16 mars, et ils présentent quelques différences avec le texte qui avait été lu la veille à la Chambre. Ainsi, au lieu de demander 67 millions à la contribution mobilière, on ne lui en demanda que 66, dont 60 en principal et 6 pour être employés en non-valeurs, décharges, réductions ou remises

[1] Lavoisier avait récemment publié sous ce titre : *de la Richesse territoriale du Royaume de France*, une brochure qui est peut-être le travail le plus précieux que nous possédions sur la situation économique de la France à la veille de la Révolution. L'analyse de ce document nous entraînerait trop loin. Nous ne citerons que quelques chiffres, qui permettront de voir à quel point notre pays était, il y a un siècle, moins en état qu'aujourd'hui de faire face à de lourdes contributions. Ainsi la division du sol était celle-ci : terres labourables, 25 millions d'hectares, dont 10 restant en jachère ; landes, 10 millions d'hectares ; bois, 9 millions ; prairies naturelles, 3 millions ; vergers et vignes, 3 millions. Parmi les terres arables, 4 millions d'hectares seulement étaient cultivés en froment et 7 en seigle. La récolte moyenne n'était que de 30 à 32 millions d'hectolitres de blé, soit 8 hectolitres par hectare, et de 45 à 50 millions d'hectolitres de seigle. Le prix de l'hectolitre de froment était de 15 à 16 livres. La valeur totale de la production agricole représentait 2.750 millions et le produit net des terres 1.100 millions. L'hectare donnait, en moyenne, un revenu net de 12 livres et avait une valeur vénale de 400 livres. Enfin, le prix de la journée agricole n'atteignait pas tout à fait 20 sous. Le lecteur qui voudra comparer ces données avec celles qui ressortent des statistiques modernes n'aura qu'à consulter le savant ouvrage de M. Levasseur sur *la France et ses Colonies*.

d'impôt. D'autre part, le montant de la contribution foncière dut atteindre non plus 294 millions, mais 300. En effet, au principal fixé à 240 millions, on ajouta aux mêmes fins que ci-dessus 1 sou pour livre, formant un fonds de 12 millions, et on autorisa les départements à percevoir 4 sous par livre en addition au principal, soit 48 millions. La perception d'un égal nombre de sous additionnels au principal de la contribution mobilière pour couvrir les dépenses départementales fut, en outre, autorisée.

Enfin, on introduisit dans le décret une disposition en complète contradiction avec le principe fondamental de la loi du 23 novembre 1790 sur la contribution foncière. Aux termes de l'article 1[er] de cette loi, la contribution devait être répartie par égalité proportionnelle entre toutes les propriétés immobilières à raison de leur revenu net. Le mode de la répartition proportionnelle avait paru à la Constituante devoir assurer l'égalité entre les contribuables ; elle avait considéré qu'aucun d'eux ne serait fondé à se plaindre du taux de l'impôt, fût-il du tiers ou des deux cinquièmes du revenu net, puisque cette proportion serait la même pour tous. Mais, au moment de statuer sur le montant de la contribution foncière, en 1791, beaucoup de députés éprouvèrent la crainte qu'un grand nombre de propriétaires fonciers ne fussent dépouillés par l'impôt d'une part trop considérable du revenu net de leurs terres. L'un de ces députés, Gaultier de Biauzat, demanda en conséquence qu'on n'arrêtât pas à un chiffre déterminé le produit de la contribution foncière et qu'on stipulât que tout propriétaire de biens-fonds aurait à payer à l'État une imposition égale au cinquième de son revenu net. Cet amendement ne tendait à rien moins qu'à transformer le caractère de la contribution foncière, puisque d'impôt de répartition il en aurait fait un impôt de quotité. Or, cette transformation non seulement aurait rendu inutile l'œuvre accomplie si laborieusement par l'Assemblée, quelques mois auparavant, lorsque celle-ci avait voté la loi du 23 novembre, mais elle eût réduit presque à néant le rendement de la contribu-

tion. En effet chaque propriétaire devait être tenté de se considérer comme imposé à plus du cinquième de son revenu net et aurait eu intérêt à soulever cette contestation, afin de se dispenser de payer sa cote de contribution. C'est ce que d'André expliqua en réponse à Gaultier de Biauzat. Néanmoins le sentiment de la Chambre paraissant favorable à l'amendement que ce dernier avait déposé, le comité de l'imposition se résigna à lui donner une demi-satisfaction. Tout en maintenant que la contribution foncière devait rester un impôt de répartition, La Rochefoucauld reconnut, le 17 mars, au nom du comité de l'imposition, que « des notions vagues et imparfaites sur la valeur des fonds de terre pourraient donner lieu à des erreurs graves dans la fixation des cotes, et même, si l'on suppose de la partialité chez les répartiteurs, à des injustices ». Il proposa donc, « pour remédier à ces inconvénients, ou tout au moins pour en atténuer l'effet, la détermination d'une quotité proportionnelle aux revenus fonciers au-dessus de laquelle le contribuable pourrait prétendre à une réduction ». La masse des revenus fonciers du royaume étant estimée par le comité à 1.500 millions[1], et le principal de la contribution foncière ayant été réglé à 240 millions, il en résultait que la quotité individuelle à ne pas dépasser devait être fixée au sixième du revenu net. De Delley et de Folleville insistèrent en vain pour que la proportion donnant droit à une réduction comprît les sous additionnels, et finalement il fut décidé que tout contribuable qui justifierait avoir été cotisé à une somme plus forte que le sixième de son revenu net foncier à raison du principal de la contribution foncière, serait fondé à réclamer une réduction. Cette disposition était certes équitable, mais il faut avouer qu'elle se conciliait dif-

[1] Lavoisier, dans l'ouvrage que nous avons cité plus haut, l'avait évaluée à un chiffre inférieur, à 1.260 millions seulement. Il avait calculé que la contribution foncière, si elle était limitée au sixième du revenu net, ne rendrait pas plus de 180 millions pour les biens ruraux et de 30 millions pour les maisons, soit une somme totale de 210 millions.

ficilement avec le mode de répartition. Elle ouvrait la porte à d'innombrables réclamations et introduisait une nouvelle complication dans le système déjà si peu pratique inventé par la Constituante pour le recouvrement de la contribution foncière.

CHAPITRE X

I. — Rapport de Rœderer sur l'impôt du timbre (398). — Ce qu'étaient les droits de formule (399). — Loi du 7 février sur le timbre (400). — Le rendement des droits de timbre, évalué à 20 ou 30 millions, reste fort au-dessous de ce chiffre (401). — II — Point de vue protectionniste auquel se place le comité chargé d'élaborer un nouveau tarif de douane; rapport de Goudard en date du 27 août 1790 (402). — Second rapport de Goudard en date du 30 novembre 1790 et tarif y annexé (404). — Loi du 2 mars sur les douanes; elle contient de nombreuses prohibitions et divers droits de sortie (407). — Décret du 4 mars prohibant l'introduction des navires étrangers; lois du 18 mars et du 6 août 1791 (411). — III. — Produit et régime du monopole du tabac. La Constituante se montre d'abord favorable à son maintien (412). — Rapport de Rœderer, en date du 13 septembre 1790, tendant à la liberté de la culture, de la fabrication et du débit (414). - Discussion et ajournement (414). — Second rapport de Rœderer en date du 29 janvier; discours de Mirabeau; nouvel ajournement (416). — Troisième rapport de Rœderer le 12 février; lois des 4 et 20 mars rendant libres la culture, la fabrication et la vente du tabac, et frappant de droits de douane l'importation du tabac en feuilles; leurs conséquences fiscales (418). — IV. — Sentiments du comité de l'imposition à l'égard des taxes indirectes (420). — Produit des droits d'aides; le comité propose de les transformer en un impôt sur les boissons; rapport de Dupont de Nemours en date du 29 octobre (420). — La suppression des droits d'aides est votée le 17 février (422). — V. — Motifs qui déterminent le comité de l'imposition à établir l'impôt des patentes (423). — Rapport de d'Allarde en date du 15 février (424). — L'abolition des

maitrises est présentée comme la compensation de l'impôt des patentes (425). — Pourquoi la valeur locative est adoptée comme base du droit proportionnel (426). — Évaluation du produit des patentes (427). — Discussions et principales dispositions de la loi du 2 mars sur les patentes ; appréciation de cette loi (428). — Malgré la sévérité de ses dispositions, elle n'est pas observée (431). — VI. — Décret du 20 mars supprimant la ferme et la régie générales (432). — Proposition de Dupont de Nemours et décret du 8 mars en faveur des anciens employes de la ferme et de la régie (433). — Loi du 31 juillet accordant des pensions et secours aux anciens agents des diverses administrations financières (434). — Rapport de Rœderer, en date du 23 avril, et projet de décret sur l'organisation du service de perception des contributions indirectes (435). — Discussion et vote de la loi du 9 mai qui crée les régies de l'enregistrement, du timbre et des douanes (437). — Lois des 24 avril et 18 mai qui complètent la précédente (439).

I

On a pu remarquer que, dans son rapport du 29 février sur les recettes de 1791, La Rochefoucauld avait évalué à une vingtaine de millions le produit des droits de timbre. Quelques jours auparavant l'Assemblée avait, en effet, voté une loi sur le timbre et nous devons la faire connaître.

Le rapport sur cette loi est l'œuvre de Rœderer. Il en donna lecture à la séance du 8 janvier 1791, et, au début de son travail, il constate que l'impôt du timbre est le seul auquel l'opinion publique se montre favorable Mais pourquoi en est-il ainsi ? Parce qu'on espère que les droits de timbre permettront de supprimer tel ou tel autre impôt que l'on trouve onéreux. Quoi qu'il en soit, l'accord est général en faveur de l'impôt du timbre et, dès lors, il n'y a lieu d'examiner que les conditions dans lesquelles on l'établira. L'attention du comité de l'imposition s'est surtout portée sur trois questions. « La première est relative au timbre des actes sous seing privé : les droits seront-ils proportionnés aux sommes, ou seront-ils uniques et uniformes ? Le droit progressif pour les actes sous seing privé nous a paru une injustice, parce qu'en général il n'est pas, comme le droit

d'enregistrement, le prix d'un salaire public; et que, d'ailleurs, la loi même de l'enregistrement soumet les actes sous seing privé au droit progressif, dans tous les cas où il faut les produire en justice. Nous avons pensé que le moyen d'éviter la fraude était la modicité du droit sur ces sortes d'actes. » Une seconde question a été celle de savoir s'il convenait de frapper du même droit ou d'un droit différent les minutes et les expéditions des actes publics et judiciaires. Ainsi que cela a toujours existé, le droit sera plus fort pour les expéditions; mais il occasionnera aux particuliers moins de frais qu'autrefois, parce que l'emploi du parchemin ne sera plus obligatoire pour les expéditions, et que le parchemin se vendait vingt fois plus cher que le papier. Enfin le comité s'est demandé s'il fallait, conformément à une disposition de l'édit du timbre soumis à l'Assemblée des notables en 1787, prononcer la nullité des actes qui seraient écrits sur du papier non timbré ou insuffisamment timbré, et il a repoussé ce moyen rigoureux de garantir l'exacte perception des droits. En effet, le législateur abuserait de son pouvoir, s'il recourait à la nullité pour punir l'omission de formalités purement fiscales. D'ailleurs « cette nullité ne dégageant pas les consciences, l'honnête homme ne s'en prévaudrait jamais et elle serait une arme meurtrière entre les mains des fripons. »

A lire le rapport de Rœderer, on croirait que l'Assemblée était appelée à créer un impôt entièrement nouveau. Et cependant les dispositions dont elle était saisie relativement au timbre étaient, en grande partie, empruntées à la législation existante sur les droits de formule. Mais la Constituante visait toujours à effacer les traces du passé, et elle voulait paraître innover, alors même qu'elle imprimait seulement sa marque sur l'œuvre de ses devanciers. C'est pourquoi Rœderer ne fait, dans son rapport, aucune allusion aux droits de formule que ceux de timbre allaient remplacer. Il nous faut réparer cette omission et dire que sous l'ancien régime les droits ci-dessus mentionnés atteignaient tous les

actes de procédure et les actes notariés, tant en originaux qu'en expéditions; d'autres actes, tels que les contraintes, les passeports, les passavants et congés, les quittances des revenus royaux, les registres des communautés de marchands et autres étaient également soumis à la formule. Mais l'impôt rapportait peu, pour trois motifs : d'abord, une foule d'actes, notamment tous ceux sous seing privé, pouvaient être écrits sur papier libre ; en second lieu, les tarifs étaient très bas, cinq sous, par exemple, pour le papier à formule de grand format et un sou et demi pour la demi-feuille ; enfin plusieurs provinces, l'Alsace, la Franche-Comté, la Flandre, l'Artois, le Cambrésis, le Hainaut ne connaissaient pas les droits de formule.

La Constituante, adoptant, après une courte discussion et avec des modifications insignifiantes le projet de loi préparé par le comité de l'imposition, eut le mérite de combler quelques-unes des lacunes de la législation antérieure. Ainsi elle assujettit au timbre les actes sous seing privé soumis à la formalité de l'enregistrement, c'est-à-dire ceux portant mutation d'immeubles et ceux qui viendraient à être produits en justice ; les quittances de rentes payées par le Trésor public, celles des droits de douane, d'octroi et de toutes contributions indirectes ; les actions des entreprises de commerce et de banque, ainsi que les feuilles constatant le paiement des dividendes ; les lettres de change, billets à ordre ou au porteur ; les lettres de voiture ; les comptes et factures des négociants et fabricants, dans le cas où ils seraient invoqués devant les tribunaux, etc. Un député avait demandé que les journaux fussent, eux aussi, tenus d'acquitter le timbre, mais Rœderer avait combattu sa proposition. « Les frais de poste, avait-il dit, absorbent une grande partie des recettes des journaux. La poste, par exemple, enlève à l'un des meilleurs journaux qui s'écrivent aujourd'hui plus de la moitié du prix des abonnements. C'est un terrible impôt qu'ils paient et il est difficile qu'ils en paient un autre. D'ailleurs nous avons considéré les

services que les bons journaux ont rendus dans la Révolution, ceux qu'ils rendent encore en propageant les principes et les lumières dans toute l'étendue du royaume, et nous sommes restés persuadés que, pour ces premières années au moins, il fallait les laisser affranchis de tout impôt. » Comme la presse commençait à être une puissance avec laquelle le législateur avait à compter, ces raisons déterminèrent la Constituante à exempter du timbre les journaux. Enfin, la loi édicta des amendes contre les contraventions en matière de timbre ; admit que tout acte, écrit ou expédition qui aurait dû être fait sur papier timbré et qui ne le serait pas, pourrait, moyennant le paiement du droit et de l'amende, être timbré à l'extraordinaire ; limita le nombre des lignes que pourrait contenir chaque page et accorda l'exemption du timbre aux quittances entre particuliers, quand elles seraient applicables à des sommes ne dépassant pas 25 livres. Quant aux tarifs, ils furent très modérés et varièrent entre un sou six deniers et quinze sous ; seules les lettres de change et les quittances des rentes sur le trésor au-delà de 1.200 livres eurent à supporter un timbre d'une livre. Encore faut-il remarquer que lesdites lettres de change et quittances qui, au-dessous de 1.200 livres étaient frappées, suivant leur importance, d'un timbre de cinq, dix ou quinze sous, ne payaient qu'une livre, alors même que leur montant s'élevait à 50.000, 100.000, 200.000 livres.

C'est le 7 février que la Constituante adopta définitivement le texte de la loi sur le timbre. En vertu de l'article 1er, la perception des nouveaux droits dut s'effectuer à partir du 1er avril 1791, et la régie de l'enregistrement fut chargée par l'article 2 de fournir, dans tout le royaume, à compter de la même époque, des papiers marqués des nouveaux timbres. Mais, dira-t-on, en votant la loi du 7 février, quelle somme l'Assemblée espérait-elle en retirer ? Chose surprenante : ce point essentiel ne fut pas traité dans la discussion. Toutefois, Rœderer insinua dans son rapport que le timbre rapporterait de 27 à 30 millions, sans donner du reste, à ce

sujet aucune explication. Dans la discussion, de Delley se plaignit de ce qu'aucune justification n'était fournie à l'appui de cette évaluation ; il prétendit que le produit des droits du timbre accuserait un déficit, et il conclut à la nécessité d'en rehausser les tarifs. Mais le rapporteur combattit sa manière de voir et on passa outre à l'observation de de Delley. On ne tarda point pourtant à reconnaître qu'elle était fondée, car La Rochefoucauld ne porta les droits de timbre, dans son rapport du 19 février, que pour une recette de 22 millions et, dans son rapport du 15 mars, il atténua encore cette prévision de plus de 1.200.000 livres. Même ainsi réduite, l'estimation du comité des finances ne fut pas atteinte et l'impôt ne produisit pas la moitié de son rendement présumé.

II

En même temps qu'elle délibérait sur les droits de timbre, la Constituante consacra en partie plusieurs de ses séances à la discussion du tarif général des douanes. Depuis longtemps son comité de l'agriculture et du commerce travaillait à la confection de ce tarif, et le 27 août 1790 Goudard avait communiqué à l'Assemblée, au nom du comité, un rapport où se trouvaient exposés les principes qui lui servaient de guide. « C'est une vérité démontrée, avait-il dit, que la nécessité d'établir des droits d'entrée et de sortie exige un tarif uniforme. Cette diversité de droits, les obscurités, les erreurs, les contradictions des différents tarifs, qui ont si souvent déconcerté les spéculations du commerce, disparaîtront. On ne sera plus exposé à voir les préposés à la perception, incertains de la quotité des droits, dans la crainte d'être forcés en recette, exiger au-delà de ce qui est dû ; enfin, on ne craindra plus les fausses perceptions qu'on ne peut pas reconnaître. » L'idée de codifier les droits de douane épars dans une foule de règlements remontant pour la plupart à Colbert, mais souvent modifiés depuis, cette

idée était parfaitement juste et, en 1787, lors de la réunion de l'Assemblée des notables, le gouvernement avait pris l'initiative d'un projet de tarif général, conçu d'ailleurs dans un sens très libéral. Ce projet n'avait pas abouti, mais il aurait été surprenant qu'avec la passion d'uniformité et de renouvellement de l'ancienne législation qui animait les députés, ceux qui avaient reçu mission d'élaborer le régime douanier du royaume n'eussent pas cherché à donner satisfaction à un besoin depuis longtemps senti.

Quant au point de vue auquel ils s'étaient placés pour combiner les taxes du tarif général, Goudard l'avait indiqué en ces termes : « Votre comité du commerce a fixé les droits d'entrée en se guidant par le seul intérêt que nous avons d'attirer ou de repousser les productions étrangères... Dans un moment où nos produits manufacturés sont repoussés par presque toutes les nations, il est d'une sage politique de subvenir, autant que les circonstances peuvent nous le permettre, à notre propre consommation. » Le comité avait donc obéi à des idées protectionnistes ; les théories du libre échange, quoique soutenues vigoureusement par les économistes, n'avaient pas encore pénétré dans le pays, et les réclamations motivées par l'application du traité de commerce conclu le 26 septembre 1786 avec l'Angleterre, n'avaient pas contribué à rendre populaire l'abaissement des barrières de douane [1].

Pour la fixation des droits, le comité ne s'était pas préoccupé d'un ordre logique, en ce sens qu'il n'avait pas divisé les marchandises d'après leur nature ; il les avait réparties en différentes classes suivant l'importance des taxes qu'elles auraient à supporter, et il avait comme suit résumé son système : « les produits les plus nécessaires à la subsistance, tels que les grains de toute espèce ; les objets dont l'abondance est à désirer, comme les matières d'or et d'argent, les espèces monnayées, les bois de construction et les bois à

[1] Voir à ce sujet *Les derniers Contrôleurs généraux*, 212-236 et *L'Histoire financière de l'Assemblée Const.* I, 133-134.

brûler ; les matières premières non ouvrées, indispensables à nos manufactures, telles que cotons, laines, chanvres, lins, peaux, poils, suifs, cendres et soudes, » entreront en franchise ; les peaux et cuirs en vert, les fils simples, les bois de teinture, les bestiaux, mules et mulets acquitteront « des droits si modiques qu'ils ne pourront en gêner l'importation ». Les autres produits seront répartis en six classes, et, suivant la classe à laquelle ils appartiendront, ils paieront des droits *ad valorem* de 1 1/2 à 2 1/2 p. 0/0, de 5 à 7 1/2, de 10 à 12 1/2, de 15 à 20 et enfin de 30 0/0 et au dessus. Ces différentes classes ne comprendront pas d'ailleurs toutes les marchandises. Quelques-unes, comme les sucres, les soieries, les dentelles, les tapis, les tapisseries, les coutils, les couvertures, la chapellerie, la ganterie, la porcelaine, la faïence, seront frappés d'une prohibition absolue.

A la sortie, des droits variant de 2 1/2 à 25 0/0 atteindront également les huiles, les vins, les laines, les peaux et cuirs en vert, le coton en laine, les bourres de soie, l'acier, le parchemin, etc., et l'exportation de certaines matières premières sera, en outre, prohibée.

Telles avaient été, au mois d'août 1790, les propositions du comité de l'agriculture et du commerce, et elles n'étaient pas, tant s'en faut, favorables à la liberté des échanges. En effet, elles tendaient à élever à 15, 20 et 30 0/0 beaucoup de droits qui n'avaient pas dépassé jusqu'alors 6 à 10 0/0, et à étendre considérablement les prohibitions antérieurement édictées, soit une trentaine à l'entrée et autant à la sortie. Aussi la lecture du rapport de Goudard et du tarif y annexé avait-elle suscité les appréhensions de quelques députés et, sur leur demande, la discussion en avait été ajournée.

Trois mois plus tard, le 30 novembre, Goudard avait saisi la Chambre d'un nouveau rapport destiné à défendre les conclusions du premier. Il y avait déclaré nettement que le but à atteindre était de « favoriser l'industrie nationale », et il avait ajouté : « Ce n'est pas pour l'intérêt du Trésor public que les droits sont établis, c'est pour l'intérêt bien

plus considérable de l'agriculture, de nos manufactures et de nos arts... C'est l'industrie que vous avez eu en vue de protéger, d'encourager, de défendre, lorsque vous avez placé des barrières à vos frontières : vous avez jugé que ce grand intérêt exigeait des droits qui ne sont que l'effet de la protection que vous devez à l'industrie ; ils servent à la sûreté des spéculations, parce qu'ils garantissent les manufactures qu'il ne sera rien introduit qui puisse soutenir la concurrence avec les productions nationales, sans laisser à celles-ci tout l'avantage. » Le rapporteur avouait donc que le comité avait réglé le tarif douanier, de manière à réserver à nos établissements industriels le bénéfice du marché intérieur et à les mettre à l'abri de la concurrence étrangère. Cependant, des taxes, même très élevées, n'étaient pas, suivant lui, suffisantes pour procurer ce résultat, et à la fin de son rapport, il s'attachait à démontrer la nécessité et la justice des prohibitions.

De Boislandry avait courageusement combattu le système du comité. Dans un discours remarquable par la hardiesse des aperçus et la sûreté du raisonnement, il avait vanté les avantages du libre échange. Après avoir rappelé la fertilité du sol de la France, l'activité de ses habitants, sa supériorité industrielle résultant de ce qu'elle vendait à l'étranger trois fois plus d'articles manufacturés qu'elle ne lui en achetait, il n'avait pas craint d'affirmer que le régime douanier qui lui conviendrait le mieux serait « la liberté indéfinie sans barrières aux frontières. » Il avait invoqué l'exemple de la Hollande, de Gênes, de Venise, de la Suisse qui pratiquaient la liberté commerciale et qui s'en trouvaient bien ; puis, il avait envisagé ce qu'elle produirait dans notre pays : « Cette liberté ferait bientôt de la France le magasin général et l'entrepôt de l'univers... Nos vins, nos denrées, nos marchandises, plus recherchés qu'aujourd'hui, donneraient un essor rapide à notre agriculture, à notre industrie. » Les droits de douane ne devraient pas dépasser 6 à 8 0/0, car les frais de transport et les bénéfices réalisés par les négociants, commission-

naires et producteurs étrangers ajoutent au prix des marchandises importées une charge à peu près double, et il faut bien admettre que « toute manufacture à qui ces avantages cumulés de 20 à 25 0/0 ne suffiraient pas, aurait en elle-même des vices qui l'empêcheraient de jamais prospérer. » Mais, c'est surtout contre les prohibitions que de Boislandry avait protesté avec énergie. Le système prohibitif, avait-il dit, est contraire aux idées de la Révolution française ; il nécessitera le rétablissement d'une armée de commis et les mesures les plus rigoureuses contre la contrebande. Celle-ci ne sévira pas moins, car l'étendue de nos frontières la favorise, et une nation trouve toujours le moyen de se procurer les produits dont elle a besoin. Notre industrie n'a à craindre que celle de l'Angleterre, et le traité de 1786 empêche que nos relations commerciales avec cette puissance soient modifiées ; rien ne serait d'ailleurs plus facile que d'introduire en France comme anglaises des marchandises prohibées à l'égard des autres pays. « Nos transactions en Europe ont lieu avec des nations qui sont plus ou moins manufacturières. Si nous prohibons l'entrée de leurs ouvrages d'industrie, comment pourront-elles s'acquitter envers nous pour les marchandises que nous leur vendons ? Pouvons-nous croire que les Allemands, les Hollandais, les Flamands, les Suisses et les autres peuples consentiront à les recevoir pour les payer uniquement en argent, qu'ils enverront des vaisseaux sur lest dans nos ports pour y charger nos denrées et les produits de notre industrie ? N'est-il pas bien plus à craindre qu'ils n'usent de représailles et qu'ils ne défendent chez eux l'entrée des marchandises françaises, comme nous aurons prohibé l'introduction de celles qu'ils étaient dans l'usage de nous fournir ? Alors nos manufactures qui travaillent pour l'étranger verront tout-à-coup leur consommation diminuer, un grand nombre seront ruinées, et leurs ouvriers sans travail retomberont à la charge de la nation. » Rœderer avait fait, en outre, remarquer que les prohibitions étaient contraires à l'intérêt du Trésor, car en empêchant les articles étrangers

de pénétrer dans le royaume, elles priveraient l'État des recettes que lui aurait procurées la perception de taxes douanières.

Ces considérations avaient fait sur la Chambre une vive impression. Pourtant un député, Bégouen, avait pris la défense du plan du comité et s'était attaché à démontrer que la France ne pouvait point se passer de droits de douane. Il avait exposé que, d'après les évaluations du comité du commerce, ils rapporteraient annuellement de 20 à 22 millions, et que si on les supprimait, il faudrait les remplacer par quelque impôt direct qui serait insupportable pour les populations. Il n'avait pas manqué non plus de soutenir « qu'elles seraient dans l'impossibilité absolue de payer la masse d'impositions que les circonstances forcent de leur demander, si des droits de douane, sagement combinés, ne protégeaient pas leur industrie, qui seule est capable de leur en fournir les moyens, et que si on ne leur conservait pas la plus grande masse de travail possible, elles seraient condamnées à la misère ou à l'émigration. » L'opinion ainsi développée par Bégouen répondait au sentiment de la grande majorité de ses collègues. Aussi un décret rendu le 1er décembre 1790 pour régler les bases du tarif général des douanes, avait-il spécifié qu'il pourrait comporter des droits de 20 0/0 *ad valorem* et contenir certaines prohibitions. Toutefois, le comité du commerce avait été invité à procéder à une enquête et afin de modérer son zèle protectionniste, on lui avait adjoint pour l'élaboration du tarif le comité de l'imposition, plus disposé que lui à faire de la douane un instrument purement fiscal.

Goudard, ayant été maintenu dans ses fonctions de rapporteur, il lut à l'Assemblée, le 22 janvier 1791, un troisième rapport dans lequel il commence par faire ressortir que, depuis la dernière discussion, les deux comités compétents ont reçu des mémoires de tous les départements, entendu de nombreux négociants et manufacturiers, pesé le pour et le contre à propos de chaque question et que, grâce à cette

vaste information, ils apportent à la Chambre un projet de tarif « porté au point de perfection dont il est susceptible dans l'état actuel ». Examinant ensuite le régime à appliquer aux diverses catégories de marchandises, le rapporteur justifie l'exemption de droits dont jouiront, à l'entrée, les matières premières, sauf celles que la France produit elle-même et qui, pour ce motif, seront frappées de droits représentant à peu près 2 1/2 0/0 de leur valeur. Les fruits et légumes secs, ainsi que les drogueries, seront taxés de 2 1/2 à 5 0/0 ; les métaux non ouvrés, les épiceries, beurres salés et fromages de 5 à 10 0/0 ; les montres, dentelles et mousselines de 3 à 5 0/0, sauf les mousselines de Suisse qui paieront 10 0/0 ; les bonneteries, draps et étoffes de 7 à 12 0/0 ; les cuirs ouvrés, les quincailleries de 12 à 15 0/0 ; les toiles de 7 à 8 0/0. Les prohibitions seront restreintes à très peu d'articles, à savoir, les médicaments composés, les dorures fausses, les fils d'or faux, le sel, la poudre, le salpêtre, l'huile de baleine, les étoffes avec or et argent faux, les fils de lin et de chanvre, les confections de toutes sortes, les eaux-de-vie autres que celles de vin, les rhums, les tafias et genièvre, enfin les verreries autres que les bouteilles et la verroterie. A la sortie, il n'y aura de droits, dans la proportion de 2 1/2 à 5 0/0, que sur les bestiaux, chevaux, mules et mulets, cotons en laine, cires brutes, graisses, bois feuillards, grains, suifs, cornes et os, graines tinctoriales, fils bis et écrus, laines, peaux, cuirs en vert et vins : ces derniers acquitteront, suivant la zone d'où ils seront exportés, de 2 à 10 livres par muid. L'exportation de plusieurs matières premières, « attendu le préjudice qu'elle causerait à nos fabriques et manufactures, » continuera d'être prohibée : il en sera ainsi pour les bois de construction, les merrains, le charbon de bois, la pâte à papier, le tan, le minerai de fer, la ferraille, les poils en masse, le lin, la potasse, les soies grèges, écrues ou ouvrées, les bourres de soie et les cocons. Enfin, pour favoriser nos relations maritimes avec l'Inde et la Chine, une diminution de droits d'au moins moitié sera

accordée aux épiceries, drogueries et toiles que notre commerce tirera de ces contrées; toutefois, les soieries seront prohibées.

Au rapport de Goudard était joint un projet de tarif contenant plusieurs centaines d'articles et, pour chacun d'eux, le taux des droits. Mais, au lieu d'y être, comme on pourrait le croire, d'après les termes du rapport, exprimés en tantièmes de la valeur des objets importés ou exportés, ils étaient convertis en argent. Après avoir constamment entretenu la Chambre de l'établissement de droits *ad valorem*, les comités la conviaient donc à voter des droits spécifiques. Comment les avaient-ils calculés? Ils ne s'expliquèrent pas à ce sujet. Dans un passage de son rapport, Goudard se borne à rappeler que le traité de commerce avec l'Angleterre ayant été conclu sur la base de droits *ad valorem*, les importateurs avaient tous fait de fausses déclarations, de telle sorte que les marchandises anglaises, au lieu d'être taxées de 10 à 15 0/0 de leur valeur, ainsi que le voulait le traité, ont pu pénétrer en France en payant de 3 à 4 0/0. Il importe, fait observer le rapporteur, que de pareilles erreurs ne puissent pas se renouveler, et c'est pourquoi les comités, « après s'être appliqués à l'appréciation de la valeur réelle des marchandises, ont déterminé pour chacune d'elles la somme qu'elles auront à supporter comme droit de douane ».

En comparant les propositions arrêtées au mois de janvier 1791 par le comité du commerce à celles qu'il avait faites antérieurement, on constate qu'elles s'étaient améliorés et étaient devenues moins restrictives. Beaucoup de taxes avaient été atténuées, des droits de sortie et plusieurs prohibitions avaient disparu. Considéré dans son ensemble, le projet de tarif contenait une taxation acceptable, et plusieurs des tarifs douaniers qui ont été promulgués depuis lors dans notre pays ont notablement accentué la protection qu'ils entendaient accorder à l'industrie nationale. Au cours de la discussion quelques députés tentèrent d'adoucir encore certains droits ; ainsi un député de Bordeaux, Nairac, exposa

que la France ne produisant pas assez de houille pour les besoins des manufactures, c'était nuire à ces dernières que d'imposer une taxe de 6 à 10 livres par tonne sur le charbon de terre qu'elles étaient forcées d'importer ; il demanda, en conséquence, l'abaissement de cette taxe, mais elle fut maintenue dans l'intérêt des houillières françaises. M. de Tracy n'eut pas plus de succès, avec un amendement tendant à la suppression des droits de sortie. Les protectionnistes, au contraire, se firent mieux écouter, et ils parvinrent à obtenir un certain nombre de relèvements de droits. Nous citerons les suivants : toiles blanches de chanvre et de lin, 36 et 70 livres le quintal [1] au lieu de 30 ; toiles teintes, 135 livres au lieu de 120 ; mouchoirs, 200 livres au lieu de 100 ; mousselines, 300 et 400 livres au lieu de 200 ; fils de lin et de chanvre, retors, écrus, bis et blancs, 60 livres au lieu de 30 quand ils viendraient de Harlem, et d'ailleurs, prohibés. Quant aux prohibitions contenues dans le projet de tarif, aucune de celles proposées à l'importation ne fut éliminée, et la nomenclature des articles dont la sortie était auparavant interdite se grossit des bourres de soie et des fleurets ou filoselles.

Nous en avons dit assez pour prouver que les Constituants étaient loin d'être aussi libéraux en matière économique qu'en matière politique. En somme ils délibérèrent hâtivement sur la loi qui leur était soumise. Ils votèrent, sans qu'une seule objection se fit entendre, les prohibitions inscrites dans le projet de loi, même celle relative au sel dont nos pêcheurs de morue avaient eu jusqu'alors la faculté de s'approvisionner à l'étranger, prohibition qui allait leur rendre très difficiles les conditions de la concurrence contre les pêcheurs anglais ou américains. La question des droits de sortie sur les vins arrêta seule quelque temps les députés ; ils ne supprimèrent pas ces droits, afin de ne pas occasionner une

[1] Ne pas oublier qu'il s'agit de 100 livres ; pour notre quintal actuel de 100 kilogrammes, les taxes ressortiraient donc à 72 et 140 francs. La même réflexion s'étend aux autres droits que nous citons.

trop forte perte au Trésor, mais ils les diminuèrent d'une façon sensible. Le 1er février l'ensemble du tarif était voté, mais les comités apportèrent diverses rectifications que l'Assemblée ratifia un mois plus tard, de telle sorte que la loi douanière de la Constituante porte la date du 2 mars 1791.

Deux jours après elle fut complétée par un décret du 4 mars, qui édicta une nouvelle prohibition : celle des bâtiments de mer. « Nos ports, dit le rapporteur, sont pleins de vaisseaux que les étrangers nous ont construits à grand frais et au détriment de l'industrie nationale. Il est temps de faire cesser cet abus, qui arrache aux ouvriers leur subsistance et à la nation son numéraire. » Puis, le 18 mars, intervint une loi qui régla les droits d'entrée sur les sucres, cafés, cacaos et indigos venant des colonies françaises l'Amérique. Ces divers produits furent assujettis à trois taxes : l'une, de 3 0/0 de leur valeur annuellement déterminée ; la seconde, de quinze sous par quintal de sucre brut et de vingt-cinq sous par quintal de sucre tête et terré, de café et de cacao ; la troisième de six livres par quintal, au moment où les sucres tête et terrés sortiraient de l'entrepôt pour entrer dans la consommation. Les droits furent plus élevés, quoique encore très modérés, sur les sucres raffinés importés des colonies : vingt-cinq livres par quintal. Les confitures, tafias et liqueurs de même origine furent également peu imposés.

Enfin, une loi du 6 août 1791 édicta les mesures de détail que nécessitaient la perception des droits d'importation sur les marchandises étrangères, et celle des droits d'exportation sur les produits français. Elle organisa tout ce qui concernait les déclarations, visites, acquits à caution, procès-verbaux, confiscations, etc. Les dispositions qu'elle prit sur ces différents points sont la reproduction presque textuelle des anciens règlements et ordonnances. Comme clauses d'ordre général, nous avons à signaler seulement celles portant que les marchandises étrangères paieraient les droits au poids brut, à l'exception des ouvrages de soie, des dentelles, du tabac, des épiceries et des drogueries ; que les

marchandises non dénommées au tarif acquitteraient un droit de 10 0/0 de leur valeur; et que celles introduites dans un port, mais non débarquées, seraient exemptes de droits. La Constituante ne songea donc pas à donner au commerce la faculté d'entrepôt; seule, la ville de Marseille qui avait joui jusqu'alors du privilège d'être un port franc, fut dotée, par un décret du 28 juillet, du droit de recevoir des marchandises en entrepôt.

III

Au cours de la discussion sur les droits de douane, plusieurs députés demandèrent que les taxes dont seraient frappés les tabacs étrangers à leur entrée en France ne tardassent pas à être votées. Le système d'après lequel l'impôt du tabac était organisé était, en effet, battu en brèche depuis plusieurs mois, et les adversaires de ce système, espéraient que la fixation de nouvelles taxes douanières leur fournirait l'occasion de le détruire.

On sait que le monopole du tabac, inauguré en 1674 et confié alors à la gestion d'un fermier spécial, était, depuis 1730, exploité par la Ferme générale, qui payait de ce fait à l'État une redevance dont le montant, d'abord fixé à 8 millions de livres, s'était successivement accru à 24 millions en 1774, à 27 millions en 1786 et à 30 millions et demi à la veille de la Révolution. Le monopole de la fabrication et de la vente était accompagné de l'interdiction absolue de la culture du tabac indigène, sauf dans les provinces qui, avant leur réunion à la couronne, avaient joui du droit de cultiver le tabac. Par suite, l'Alsace, la Franche-Comté, l'Artois, la Flandre, le Cambrésis et le Hainaut étaient affranchis de l'impôt du tabac. En outre, le pays de Gex et plusieurs localités de la généralité de Metz et le territoire de Bayonne jouissaient du même privilège, qui excitait beaucoup de jalousies dans le reste du royaume. Pourtant l'Assemblée Nationale ne fut

saisie, pendant les premiers mois de son existence, d'aucune proposition relative à l'impôt du tabac.

Quand elle eut, pour la première fois, à s'occuper de cet impôt, elle se montra même disposée à le conserver. En effet, le contrôleur général Lambert ayant, dans un mémoire du 27 mars 1790, signalé à la Chambre que la contrebande du tabac était très active et qu'il en résultait une forte réduction dans le rendement des droits, le comité des finances, auquel le mémoire ministériel avait été renvoyé, se prononça en faveur du maintien du monopole. En conséquence, à la séance du 23 avril 1790, son rapporteur, l'abbé Gouttes, prit nettement la défense des droits sur le tabac. « Cette branche de revenu, dit-il, est la moins onéreuse et la plus sûre de toutes, puisque cette contribution est volontaire, libre, journalière, au comptant. » Dupont de Nemours prit ensuite la parole, et tout en se déclarant l'ennemi des monopoles, il demanda, lui aussi, de ne pas priver l'État des ressources importantes que celui du tabac lui rapportait. « Cette imposition, déclarait-il, n'est pas une de celles qui peuvent être remplacées par une autre. On ne doit pas imposer le travail pour soulager des fantaisies et faire payer 30 millions par an au plus grand nombre de citoyens qui ne prennent pas de tabac, afin de le procurer à meilleur marché au plus petit nombre de ceux qui en prennent... Les pétitions de quelques habitants des villes et des côtes, qui sont les principaux preneurs de tabac [1], ne doivent pas être regardées comme le vœu général de la nation. Il ne faut pas que les représentants de la France s'en laissent imposer par les discours de ceux qui disent que le peuple de tel ou tel lieu ne voudra pas se prêter à telle ou telle forme d'imposition. » Mais, suivant Dupont, il n'y avait plus de motifs, les privilèges provinciaux étant abolis, pour laisser plusieurs provinces en possession du privilège de la culture. Il réclama donc que l'interdiction en fût étendue à ces provinces. La réclamation était juste et elle fut renvoyée

[1] En ce temps-là on prisait, mais on ne fumait guère.

à l'examen des comités réunis des finances et du commerce. Ils se montrèrent d'abord disposés à l'accueillir. Toutefois, Rœderer, qui y était hostile en sa qualité de député de Metz, obtint, le 12 juin, qu'avant de statuer on entendît les délégués des provinces intéressées.

Naturellement leur avis fut contraire à la motion de Dupont de Nemours et ils représentèrent que son adoption aurait pour conséquence non pas de détruire un privilège, mais de porter atteinte à un droit naturel, celui qu'a tout citoyen de tirer de ses terres le meilleur parti possible. Dans un rapport que Rœderer lut le 13 septembre au nom du comité de l'imposition, il insista beaucoup sur cette considération, et invoquant l'intérêt de l'agriculture, mais sacrifiant celui du Trésor, il proposa de rendre libre, dans tout le royaume, la culture du tabac, d'accorder également la liberté de la fabrication, du débit, et de réserver à l'État l'importation et la fabrication des tabacs étrangers. C'était non seulement abolir le monopole, mais tarir presque entièrement la source des bénéfices que la consommation du tabac procurait au Trésor public. Les députés furent pris d'hésitation devant la gravité du parti qu'on les invitait à adopter ; ils ajournèrent la discussion, et quand elle vint à l'ordre du jour du 13 novembre, il ne manqua pas d'orateurs pour s'opposer au système du comité de l'imposition.

Le tabac, fit notamment observer l'abbé Charrier, n'est pas un objet nécessaire à la vie ; mieux vaut l'imposer que de surcharger les contributions directes. Or, cet impôt ne peut pas, dans l'état des finances de la monarchie, être supprimé purement et simplement ; il faudra le remplacer par quelque autre imposition qui sera plus onéreuse pour les contribuables. Est-il vrai, d'ailleurs, que l'agriculture gagnera à pouvoir cultiver le tabac ? Quelques milliers d'arpents pourront seuls être affectés chaque année à cette culture et, au surplus, l'intérêt général exige que les terres soient cultivées en blé plutôt qu'en tabac. L'abbé Maury développa des arguments non moins forts contre une mesure qui équivaudrait

à la perte « du revenu fiscal de toute une province... Et quel serait le motif d'un pareil sacrifice?... Je supposerai, contre toute vérité, que les consommateurs de tabac forment le tiers des habitants du royaume et qu'ils s'approvisionnent tous dans les bureaux de la Ferme générale. Il y a donc 8 millions de Français qui versent annuellement 30 millions dans le Trésor public, tandis que 16 millions de nos concitoyens sont absolument exempts de cette contribution. Or, je demande, en vertu de quel droit, vous feriez payer à 16 millions d'hommes l'impôt d'une jouissance qu'ils n'ont pas ou même qu'ils détestent. Vous sauront-ils gré d'avoir soulagé les preneurs de tabac à leurs dépens? Non, au lieu de diminuer l'impôt sur le tabac, il serait à désirer qu'on pût l'augmenter, et si je ne craignais pas d'exciter la contrebande par l'appât du gain, je n'hésiterais pas à vous proposer le doublement de cet impôt... Demandez à ce peuple si jaloux de la culture du tabac, s'il n'a pas d'autres besoins infiniment plus pressants. Demandez-lui s'il est logé, nourri, vêtu, avant d'anéantir un impôt qui n'arrive au Trésor public que pour décharger la classe indigente. Est-ce dans un royaume où l'impôt usuraire des loteries ruine et corrompt le peuple, que des législateurs doivent se faire scrupule de maintenir un impôt sur le tabac, un impôt dont la suppression aggraverait le poids de tous les autres tributs et rendrait par conséquent leur perception plus difficile et plus incertaine? »

Plusieurs représentants des provinces franches, MM. d'Estourmel, de Broglie, Rewbell, Briois de Beaumetz soutinrent, au contraire, le plan du comité; ils prétendirent que le peuple ne voulait plus de l'impôt du tabac, que cet impôt ne lui était pas moins odieux que ne l'avait été la gabelle, que les habitants des départements où il n'avait jamais existé ne s'y soumettraient pas, qu'en voulant les y astreindre on les rendrait hostiles à la Révolution et que, d'ailleurs, des droits de douane sur les tabacs étrangers, des licences imposées aux propriétaires qui cultiveraient du tabac ainsi qu'aux débitants qui en vendraient, conserveraient à l'État une

notable partie des recettes que produisait le monopole. Pétion se joignit à eux, en demandant que seul le tabac américain pût pénétrer en France par navires français ou américains, qu'il fût frappé à l'importation de droits modérés et qu'on établît ainsi entre les États-Unis et la France des relations commerciales qui seraient un lien de plus entre ces deux grandes nations. Mais l'Assemblée continuait à ne pas se sentir convaincue ; Barnave reprocha au comité de l'imposition de proposer sans cesse des suppressions d'impôts, au risque de conduire ainsi « à la destruction totale des finances » et, conformément à son avis, la Chambre renvoya le projet de décret au comité des finances, en invitant celui-ci à étudier le moyen de porter les recettes de l'État au niveau des dépenses.

La discussion fut reprise le 29 janvier 1791, et Rœderer donna lecture d'un nouveau rapport à l'appui d'un projet de décret qui, tout en rendant libres la culture, la fabrication et le débit du tabac, prohibait l'importation du tabac fabriqué à l'étranger, permettait l'importation, par certains ports désignés d'avance, du tabac en feuilles, moyennant une taxe de 50 livres par quintal, soumettait à une redevance la fabrication et le débit du tabac et chargeait une régie intéressée de fabriquer et de vendre du tabac au profit de l'État. Dans son rapport, Rœderer s'efforça de prouver que cet ensemble de mesures sauvegardait suffisamment les intérêts fiscaux et qu'il importait de les sanctionner au plus vite. Sa thèse est celle-ci : l'interdiction de la culture du tabac est contraire aux droits de l'homme, méconnaît « le droit inaliénable qu'a chaque propriétaire de cultiver ses terres comme il l'entend », et ne saurait être sans injustice étendue aux provinces qui jusqu'ici en avaient été affranchies ; d'autre part, l'impôt ancien, s'il était maintenu, rapporterait beaucoup moins qu'auparavant, attendu qu'on n'admet plus les visites domiciliaires, que la surveillance résultant de l'ancienne ligne des douanes intérieures n'est plus possible, et que les fraudeurs n'auraient plus à craindre comme autrefois la peine de mort ou les galères.

Évidemment le comité de l'imposition espérait séduire l'Assemblée par ces raisonnements et par les dispositions insérées dans le décret. Mais, Mirabeau, dans un discours d'une logique vigoureuse, montra l'inanité de ses combinaisons. « J'avoue que je ne m'attendais pas à voir concilier un impôt sur la fabrication et le débit du tabac en France avec la liberté de la culture et de l'importation... L'effet inévitable de cette liberté sera que chacun pourra, soit qu'il le cultive, soit qu'il l'achète, avoir chez soi du tabac en feuilles. Or, je voudrais que l'on m'apprît l'intérêt qu'auront les fabricants et les détaillants à se soumettre à une taxe que tout le monde pourra si facilement éluder... Fera-t-on des visites chez les cultivateurs et chez les marchands? Mais à peine pouvait-on empêcher une partie de la fraude lorsque le tabac était prohibé, lorsqu'il ne s'agissait que de garder les frontières! Comment donc pourra-t-on s'y opposer, quand toutes les parties du royaume, toutes les villes, tous les champs, toutes les maisons seront autant de frontières, quand au lieu de n'avoir à repousser qu'une très petite classe de citoyens, on aura le peuple tout entier, le cultivateur à surveiller?... Vous pourriez supprimer l'impôt du tabac que vous ne le devriez pas. N'avez-vous pas d'autres impôts à alléger? N'avez-vous pas à redouter que les impôts établis sur la terre ne soient trop considérables, jusqu'à ce qu'on ait rendu aux campagnes les capitaux que la fiscalité leur a si longtemps ravis? Avez-vous pu même calculer exactement si les impôts prévus ou décrétés atteindront exactement les résultats que vous avez cru pouvoir indiquer? Et pourquoi donc, en prévoyant un déficit très probable, ne conserveriez-vous pas un impôt qui, une fois suspendu, serait impossible à rétablir? » Mirabeau conclut en affirmant qu'à la condition de réserver à l'État le droit exclusif d'importer, de fabriquer et de débiter du tabac, on pourrait en diminuer le prix des deux cinquièmes, et que sa vente continuerait de rapporter 30 millions par an, attendu que la consommation augmenterait et que toutes les provinces paieraient à l'avenir l'impôt.

Il déposa un projet de décret en ce sens, projet qui tendait de plus à laisser en vigueur les anciens règlements contre la fraude, sauf certaines atténuations, et à maintenir pendant cinq ans encore aux départements du Haut et du Bas-Rhin, du Doubs, de la Haute-Saône et du Pas-de-Calais la jouissance du droit de cultiver le tabac. L'effet du discours de Mirabeau fut très grand et la suite de la discussion fut, pour la troisième fois, renvoyée à une séance ultérieure.

L'ajournement n'eut qu'une courte durée. Le 12 février Rœderer remonta à la tribune pour lire un nouveau rapport en faveur des propositions antérieures du comité d'imposition. Il s'indigna contre ceux qui prétendaient « grever d'une charge inégale les citoyens qui consomment du tabac et ceux qui n'en consomment pas, mettre au-dessus de la portée du pauvre le seul plaisir que la modicité de ses ressources lui permette, et lui faire acquitter sous un vain déguisement une capitation égale à celle du riche, pour qui le tabac n'est pas même compté au milieu de ses innombrables jouissances. » Il réédita les raisons qu'il avait déjà exposées contre le monopole du tabac et évalua à 8 millions les recettes à provenir annuellement des licences, des droits à l'importation et des bénéfices de la fabrication du tabac par une régie nationale. L'Assemblée était lasse de cet interminable débat, et en voyant l'insistance que mettait son comité d'imposition à réclamer la suppression du régime auquel avait été jusqu'alors soumise la vente du tabac, beaucoup de ses membres avaient fini par admettre que cette suppression pouvait être votée sans danger pour l'équilibre des finances. Aussi, après la lecture du rapport de Rœderer, la gauche demanda-t-elle la clôture de la discussion. Cependant l'abbé Charrier, de Delley et Cazalès obtinrent encore la parole. « Il n'y a pas d'impôt, dit ce dernier, absolument bon et l'impôt du tabac n'est bon que relativement, parce que s'il est supprimé, vous serez obligés d'y suppléer par un impôt plus désastreux encore. Pour pouvoir décider à cet

égard en connaissance de cause, il faudrait savoir quelles seront les dépenses et les ressources de cette année. Votre comité d'imposition vous conduisant toujours à la suppression de tous les impôts par le tableau des inconvénients qui sont attachés à la perception de chacun d'eux, il arrivera, lorsque vous aurez à remplir la masse des contributions nécessaires, à vous mettre dans l'obligation de frapper les terres d'un impôt beaucoup trop lourd. Vous regretterez alors une contribution de 30 millions établie sur le caprice et sur la fantaisie. » De tous côtés, on criait aux voix et le président annonça qu'il allait appeler la Chambre à se prononcer sur l'article du projet de loi relatif à la liberté de la culture, de la fabrication et de la vente du tabac. Mais la Chambre était si manifestement divisée que l'on procéda à un appel nominal : sur 732 votants, 372 contre 360 adoptèrent l'article en question. Le lendemain et le 14 février la délibération continua : on renonça à imposer une licence aux fabricants et débitants de tabac ; on commença par admettre, puis on finit par repousser l'organisation d'une régie ; enfin, le 1er mars, on statua sur le montant des droits de douane que paieraient les tabacs étrangers. Deux lois en date du 4 et du 20 mars 1791 furent le résultat de ces votes successifs, et elles se résument comme suit : toute personne est désormais libre de cultiver, fabriquer et débiter du tabac ; l'importation du tabac fabriqué à l'étranger demeure prohibée : celle du tabac en feuilles ne pourra avoir lieu qu'en boucauts, par certains ports nominativement désignés, au moyen de navires français, américains, espagnols ou russes, ou par les douanes de Lille, Valenciennes et Strasbourg ; la taxe sur le tabac en feuilles sera de 25 livres par quintal : toutefois, celui qui sera importé d'Amérique sur des navires français n'acquittera que les trois quarts de cette taxe. Cette nouvelle législation eut, au point de vue fiscal, de déplorables conséquences. La concurrence du tabac indigène, indemne de tout impôt, fit tomber presque à rien la consommation du tabac étranger ; la contrebande parvint du reste

à introduire ce dernier en fraude, et les droits qui auraient dû l'atteindre furent à peu près improductifs [1].

IV

Il ressort de l'exposé qui précède que la responsabilité des votes par lesquels la Constituante abolit le monopole du tabac pèse moins sur elle que sur son comité d'imposition. On a vu, en effet, l'insistance qu'il déploya pour la décider à rendre libres la culture, la fabrication et le débit du tabac, et il est certain qu'en cette circonstance il força la main à la majorité. A quel mobile obéissait-il donc ? A un mobile que nous avons déjà eu l'occasion de signaler : sa préférence exclusive pour les contributions directes. Imbu des doctrines que professaient alors les économistes, il était profondément convaincu de l'injustice et de l'inégalité des droits indirects, et trop aveuglé par ses préjugés physiocratiques pour voir l'abîme dans lequel leur suppression précipiterait les finances publiques, il s'attachait à les exclure le plus possible de la nouvelle organisation financière qu'il préparait à la France. Aussi sacrifia-t-il les droits d'aides, comme il avait sacrifié ceux sur le tabac.

En ce qui concerne les premiers, il avait une excuse pour en désirer l'abolition ; c'était leur extrême impopularité, impopularité qui s'était manifestée dans les cahiers par des réclamations à peu près générales contre les vices de leur régime [2]. Mais, ils rapportaient net au Trésor une cinquantaine de millions, et tant que Necker fut là pour signaler le péril offert par un déficit qui allait sans cesse en grandissant par suite du non-acquittement des impôts, l'Assemblée Nationale, tout en promettant d'affranchir prochainement les

[1] En vertu d'une loi du 29 juillet, le prix du tabac de cantine pour les troupes fut fixé à vingt sous la livre.

[2] *Hist. fin. de l'Ass. Const.*, I, 34-37.

contribuables du paiement des aides, ordonna d'en continuer la perception [1]. Mais après la retraite de Necker, le comité de l'imposition s'occupa de réaliser les promesses faites aux populations, et il adopta un projet tendant à transformer l'impôt des aides en un impôt sur les boissons. Dupont de Nemours fut chargé du rapport, et le présenta à la Chambre le 29 octobre. On va voir si ce document était écrit avec la conviction qui seule aurait peut-être pu déterminer les députés à imposer les vins.

Après une étude théorique sur les inconvénients respectifs des contributions directes et indirectes, le rapport proclame que pour mettre la constitution a l'abri de tout danger, pour l'empêcher de sombrer au milieu des ruines, il faut au plus vite proportionner les recettes de l'État à ses dépenses, sans attendre le moment où on sera absolument fixé « sur la meilleure forme de revenu public ». Sans doute, en matière de droits indirects, on ne peut pas « faire de bons projets »; mais de semblables droits sont néanmoins acceptables, pourvu qu'ils ne portent pas sur des productions ou denrées de première nécessité, que leur taux soit modéré et proportionnel à la valeur de la marchandise taxée, enfin que leur mode de perception soit simple. Or, « votre comité doit convenir que malgré les maux inséparables des impositions indirectes, on ne peut ni espérer, ni proposer d'en affranchir la nation entièrement et tout-à-coup. Votre comité ne vous dit pas que ce soit un bien que de mettre un droit sur la consommation du vin; il dit qu'un droit de consommation est moins mal placé sur le vin que sur beaucoup d'autres productions. » En effet, « le vin et les autres liqueurs qui en approchent ou dont il est l'origine sont très utiles, mais ils ne sont pas indispensablement nécessaires; leur usage n'est salutaire qu'autant qu'il est modéré; leur excès est un délire qui conduit à la dépravation. Il n'est pas immoral de balancer leur attrait par la défaveur que l'établissement d'un droit peut

[1] Voir ci-dessus, Chap. I.

donner à leur consommation. » Par suite de ces considérations, le comité est d'avis que le droit qu'auront à l'avenir à acquitter les vins, cidres, poirés et bières soit fixé au vingt-cinquième de leur valeur. On peut en évaluer le produit à 16 millions par an, et des droits de licence à la charge des débitants donneront en outre de 5 à 8 millions. La taxe de 4 0/0 sur les boissons sera payée par l'acheteur avant l'enlèvement, et par le récoltant pour sa consommation personnelle. Un inventaire annuel, fait chez tous les propriétaires, servira de garantie contre les enlèvements clandestins, et la valeur des boissons résultera de la déclaration des parties intéressées, contrôlée par les agents du fisc. Un projet de décret, conforme aux indications qui précèdent, était annexé au rapport, et il comportait l'abolition des droits d'aides et autres analogues qui frappaient la circulation et la consommation des boissons. Il tendait donc, en définitive, à diminuer de moitié au moins le rendement des taxes antérieures et il organisait leur perception suivant un mode qui, tout en favorisant les dissimulations, eût mis tous les récoltants en perpétuel conflit avec les employés de l'administration. Dupont de Nemours ne dissimulait pas du reste combien il regrettait d'avoir à demander qu'on imposât les boissons, et il terminait son rapport en engageant l'Assemblée à repousser le projet, « pour peu qu'il y eût l'apparence de pouvoir établir sans lui le niveau entre les recettes et les dépenses, ou approcher de ce niveau ». En entendant cette lecture, la Chambre comprit que si le comité de l'imposition lui proposait des droits sur les boissons, il ne tenait pourtant pas à ce qu'elle les votât. Aussi ajourna-t-elle indéfiniment la discussion et le comité s'ingénia à combiner les recettes de l'État de manière à pouvoir se passer d'un impôt sur les vins.

Le plan qu'il finit par adopter et que nous avons fait connaître dans le chapitre précédent, lui fit croire qu'il en avait trouvé le moyen, et, sur sa proposition, sans un mot d'explication dans le rapport préliminaire, sans une seule observation en séance publique, la Constituante vota, le 17 février,

un article de loi portant suppression, à partir du 1er avril, des droits d'aides perçus, sous différents noms, à l'enlèvement, à la circulation et à la vente en gros ou en détail des boissons. Le même article de loi supprima les taxes établies sur les boucheries, les papiers et cartons, les cartes à jouer et les marques que les manufacturiers étaient tenus de faire apposer sur leurs étoffes, taxes dont le produit annuel atteignait trois millions environ et dont la perception était confiée à la même administration que celle des droits sur les boissons. Ainsi disparut le régime des aides qui avait constitué pendant si longtemps une des principales ressources du budget de l'État, mais qui était devenu si impopulaire que pas un député, parmi les partisans des contributions indirectes, n'osa en prendre la défense.

V

La disposition dont nous venons de parler et qui mettait fin aux droits d'aides ne forme pas une loi distincte. Elle fut insérée comme premier article dans la loi du 2 mars 1791 qui créa l'impôt des patentes. Dans la pensée des membres du comité de l'imposition, le rendement de cet impôt était, en effet, destiné à combler les vides que la suppression de la plupart des contributions indirectes avait creusés dans les recettes du Trésor.

On se rappelle que l'Assemblée Nationale, lors de l'établissement de la contribution mobilière, avait admis qu'elle suffirait pour atteindre, dans une juste mesure, les revenus des capitalistes ,ainsi que les bénéfices des commerçants et industriels. Ainsi que nous l'avons relaté, les travaux préparatoires de la loi du 13 janvier 1791 sont très explicites à ce sujet, et, en outre, l'article 3 de cette loi disait expressément qu'une des taxes composant la contribution mobilière se lèverait « à raison des salaires publics et privés et des revenus d'industrie et de fonds mobiliers ». Mais, bientôt le

comité de l'imposition avait dû s'avouer qu'à moins de porter à un chiffre écrasant le montant de la contribution foncière l'État verrait ses dépenses excéder de beaucoup ses recettes. En effet les droits d'aides, les taxes d'entrée et l'impôt du tabac allaient disparaître et la perception des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de douane, seules contributions indirectes qu'on laissât subsister, devait procurer, surtout dans les premières années, des sommes trop faibles pour parer à l'insuffisance des autres impositions. Le comité fut de la sorte conduit à rechercher sur quelles bases il pourrait bien asseoir un nouvel impôt direct, et il ne vit d'autre moyen de doter l'État des ressources dont il avait besoin que la création d'une taxe spéciale sur le commerce et l'industrie. Il inventa donc l'impôt des patentes dont la charge devait s'ajouter, pour les négociants et manufacturiers, à celle résultant de la contribution mobilière.

Dans le rapport qu'il présenta le 15 février sur le projet de loi relatif aux patentes, d'Allarde en expliqua l'origine et le but comme il vient d'être dit : « Votre comité ne s'est dissimulé aucune des objections qui militent contre les impôts indirects; il a dû se rappeler l'horreur avec laquelle vous avez rejeté tout système inquisitorial et l'anathème dont la liberté a frappé dès sa naissance la gabelle, les droits d'aides... Cependant vous avez décrété un droit sur les actes, sur les successions ; vous avez imposé le papier sur lequel ces actes doivent être écrits; mais le produit présumé de ces impôts, même en y joignant l'évaluation de ceux que les terres peuvent raisonnablement supporter, n'est pas assez considérable pour atteindre la hauteur de vos besoins. Pressé entre l'extrême nécessité et la difficulté non moins extrême d'imposer, votre comité s'est vu forcé de faire tomber l'avance de l'imposition sur ceux qui débitent les productions et les marchandises et qui se récupèrent toujours de cette avance avec avantage, avec restitution de leurs fonds et de leurs intérêts, aux dépens des consommateurs ou des premiers vendeurs de productions. Quand on taxe leur com-

merce, on les constitue percepteurs, à charge d'avances dont les derniers acheteurs ou les premiers vendeurs leur font nécessairement la restitution. »

Les députés craignaient tellement qu'on ne leur reprochât de trop imposer la nation qu'aucune explication ne leur paraissait superflue pour se justifier, lorsqu'ils votaient quelque contribution. Aussi, afin de légitimer la création de l'impôt des patentes, le rapporteur ne se contente pas de rappeler que l'abolition de nombreux droits indirects l'a rendu nécessaire, qu'il permettra de demander aux propriétaires fonciers de moins lourds sacrifices et que les commerçants qui le paieront n'en seront pas accablés, attendu que, suivant l'ingénieuse remarque de Francklin, « ils mettent l'impôt sur leurs factures ». Le rapport croit utile d'invoquer une autre justification, et très habilement il présente l'impôt des patentes comme le prix de l'affranchissement de l'industrie et du commerce. « Votre comité, lisons-nous dans le rapport, a cru qu'il fallait lier l'existence de cet impôt à la suppression des jurandes et des maîtrises, que votre sagesse doit anéantir par cela seul qu'elles sont des privilèges exclusifs. La faculté de travailler est un des premiers droits de l'homme... Cependant on a vu dans presque toutes les villes du royaume l'exercice des arts et métiers se concentrer dans les mains d'un petit nombre de maîtres réunis en communautés. Ces maîtres pouvaient seuls, à l'exclusion des autres citoyens, fabriquer ou vendre les objets du commerce particulier dont ils avaient le privilège. » Puis le rapport parle des abus engendrés par ce régime : cherté et longueur de l'apprentissage, frais et formalités de la réception dans les maîtrises, faveurs et franchises accordées aux seuls fils de maîtres, exclusion prononcée contre tout homme étranger à la localité, découragement des ouvriers qui, malgré leur habileté professionnelle, ne peuvent pas, le plus souvent, obtenir le titre de maître, absence de concurrence au détriment des consommateurs, procès interminables entre corporations à propos d'empiètements commis les unes à

l'égard des autres et, malgré ces vices depuis longtemps reconnus, appui donné par l'administration aux jurandes, parce que la vente des titres de maîtrise et les droits perçus à chaque mutation de titulaire formaient des ressources pour le Trésor royal. Le rapport vante ensuite les avantages qui résulteront de la liberté laissée à chacun « d'exercer telle profession, tel commerce, tel métier, telle cumulation de métiers et de commerce qui lui paraîtra conforme à ses talents et utile à ses affaires ». Les commerçants et industriels n'auront qu'à payer une redevance annuelle proportionnée à l'étendue de leurs affaires. « La quittance de cette redevance annuelle sera consignée dans une patente, dont le droit sera tarifé dans des proportions tellement modérées que l'obtention de cette patente sera toujours accessible. »

Mais quelle serait la base de ce droit ? Comme il s'agissait d'atteindre les revenus commerciaux et industriels dont les intéressés sont généralement enclins à dissimuler l'importance, l'Assemblée aurait pu être tentée, semble-t-il, de les taxer soit d'après la déclaration des contribuables contrôlée par les agents fiscaux, au moyen de recherches faites dans les livres de commerce, soit d'après l'évaluation arrêtée d'office par les municipalités, sauf le droit de réclamation ouvert aux patentables. Mais la Constituante, on le sait, avait l'horreur de l'arbitraire en matière de taxation : elle savait combien les Français en avaient souffert dans la répartition individuelle de la taille et dans la perception des vingtièmes. De même qu'elle s'était refusée à ce que la contribution mobilière fût arbitrairement établie et l'avait, au contraire, assise sur des signes extérieurs de richesse, dont le principal était la valeur locative de la maison d'habitation, de même le comité de l'imposition écarta résolument, pour l'assiette de la contribution des patentes, le système de la déclaration et celui de l'évaluation d'office. Il fut d'avis que les droits de patente devaient être, eux aussi, proportionnels à la valeur locative, « seule mesure approximative de l'importance du commerce que les principes de la constitution permettent

d'adopter, car l'insulte que ferait à la liberté toute inquisition domestique, doit faire rejeter tout autre moyen ». Quant à la proportion à établir entre le droit de patente et le loyer, le comité la fixa en principe à deux sous par livre, soit à 10 0/0 ; mais, afin de ne pas « augmenter le prix des consommations du pauvre », il la réduisit à un sou par livre en ce qui concernait les boulangers et exempta de toute patente les marchands et marchandes vendant du poisson, des légumes, du beurre, des œufs dans les rues, halles et marchés. En revanche, il proposa d'accroître de moitié les droits qu'auraient à acquitter les marchands de vin, aubergistes et traiteurs, afin de compenser en partie la perte occasionnée au Trésor par la suppression des aides.

Quel serait le produit des patentes ? Le rapporteur n'en disait rien, mais interpellé à ce sujet, le comité de l'imposition fit connaître à la Chambre, par l'organe de M. de La Rochefoucauld, que les droits de patente rapporteraient une douzaine de millions par an. C'était peu de chose, mais le rapport expliquait que « le négociant faisant l'avance des droits et s'en récupérant sur la vente des marchandises, il fallait craindre, pour l'intérêt du commerce, d'en faire trop hausser le prix ». Enfin, la suppression des jurandes ne pouvait pas, suivant le comité, être prononcée purement et simplement. Comme les titulaires de brevets de maîtrise et tous ceux exerçant des professions en vertu de privilèges avaient payé des droits et acquit leurs offices moyennant finance, il lui semblait juste de les indemniser. Or, le remboursement des charges de perruquiers et de barbiers absorberait, à lui seul, environ 22 millions et celui des autres maîtrises 15 à 16 millions. Mais ces indemnités ne seraient pas mises à la charge du Trésor ; le liquidateur de la dette publique aurait à y pourvoir avec les ressources de la Caisse de l'Extraordinaire. En résumé, l'impôt projeté n'exigerait des commerçants et manufacturiers qu'un sacrifice annuel de douze millions, ceux qui auraient été tentés de se plaindre de l'abolition des jurandes seraient

désintéressés, et les sommes auxquelles ils auraient droit seraient prélevées sur les fonds provenant de la vente des biens nationaux : autant de raisons, espérait le comité, pour que l'Assemblée Nationale fît bon accueil au projet de loi.

Il ne se trouva, en effet, qu'un député, Bégouen, pour attaquer la contribution des patentes. Il prétendit que c'était un impôt sur le travail, et que les oisifs devraient payer patente. Mais d'André lui répondit qu'il fallait des impôts « pour soutenir la chose publique », qu'il était aussi naturel de taxer les profits du commerce que ceux de l'agriculture, et le principe des droits de patente fut admis sans difficulté. La discussion des articles occupa les séances des 16 et 17 février et elle offrit peu d'intérêt. Personne ne prit la défense des jurandes et maîtrises [1] ; seul Rewbell se plaignit de ce qu'en rendant libres les professions d'architecte, maçon, charpentier, ramoneur de cheminées, « toutes professions qui tiennent à la sûreté publique », on exposerait les habitants des villes et des villages « à être à chaque instant écrasés et incendiés ». Ces craintes chimériques n'obtinrent qu'un succès d'hilarité. Sur la demande de plusieurs députés, on accorda en termes exprès l'exemption des droits de patente aux propriétaires et cultivateurs se bornant à vendre les produits de leur exploitation, sauf dans le cas où ils vendraient en détail du vin ou du cidre récolté par eux. Dupont de Nemours parvint à faire écarter une disposition qui fixait à 250 livres le maximum du droit de patente auquel pourrait être soumis un contribuable, mais on repoussa une proposition de Malouet, pourtant très légitime, tendant à ce que le droit proportionnel ne fût pas le même pour toutes les professions, à ce qu'elles fussent classées en différentes catégories suivant leur nature et leur

[1] Dans la presse il se trouva un journaliste pour regretter leur disparition. Marat prétendit en effet, dans *l'Ami du Peuple*, qu'elle aurait pour conséquence d'avilir la fabrication et de tromper le consommateur sur la qualité des objets mis en vente. « A l'égard des arts utiles, écrivit-il, l'artisan doit être assujetti à faire preuve de capacité, parce que personne ne peut se passer de ses productions bonnes ou mauvaises. »

degré d'utilité, et à ce que le tarif s'élevât avec le chiffre de la population. Plus heureux, de Delley fit voter un relèvement de la taxe destinée à atteindre les cabaretiers, aubergistes, traiteurs, brasseurs et limonadiers. « Rien ne doit vous porter, s'écria-t-il, à favoriser les cabarets, surtout dans les campagnes ; c'est le réceptacle où va se corrompre une partie des habitants et qui cause une partie des désordres dont on se plaint communément. » Ces paroles, qui ne seraient pas moins vraies aujourd'hui qu'il y a un siècle, furent couvertes d'applaudissements, et la Chambre augmenta les droits primitivement prévus pour les marchands de vins et autres débitants de boissons. Enfin, on s'aperçut de la nécessité de ne pas laisser dans le vague l'étendue de l'unique élément de cotisation admis par la loi, et on spécifia que le droit de patente serait perçu à raison de la valeur locative, tant de l'habitation que des boutiques, magasins et ateliers.

Ces modifications sont à peu près les seules que la Constituante apporta au projet de décret sur les patentes. Le 1er mars elle vota divers changements de rédaction, et le lendemain elle adopta définitivement l'ensemble du décret. A vrai dire, la loi du 2 mars 1791 ne constitue que l'ébauche de ce que devait être un jour l'impôt sur les revenus commerciaux et industriels. En n'établissant qu'un droit proportionnel, le même pour tous les patentables, elle était loin de les imposer dans une mesure équitable, elle grevait les uns et ménageait trop les autres. La savante complication de la législation moderne sur les patentes a comblé les lacunes de celle de 1791. On sait qu'aujourd'hui un droit fixe, dont le montant varie suivant les professions, les atteint à raison des signes extérieurs qui dénotent leur importance relative, et que le droit proportionnel distingue entre la valeur locative de l'habitation et celle des locaux servant à l'exercice du commerce ou de l'industrie. Il restait donc beaucoup à faire. Néanmoins l'Assemblée Nationale doit être louée d'avoir reconnu, malgré les théories physiocratiques

qui la dominaient trop souvent, que les revenus des commerçants et manufacturiers formaient une matière imposable et que, dans l'intérêt de l'État, il ne fallait pas les laisser échapper [1].

Aux termes de l'article 10 de la loi, toute personne se livrant au négoce ou exerçant une profession, un art ou un métier quelconque, était tenue de se présenter avant le 1er avril devant la municipalité, de se faire inscrire sur le registre des patentables et d'acquitter immédiatement le tiers du droit dont elle était passible, les deux autres tiers devant être payés en juillet et en octobre. Mais cette injonction serait-elle respectée ? De grandes précautions avaient été prises par le législateur pour triompher de tout mauvais vouloir. D'abord, il avait abandonné aux communes, afin de les intéresser à l'exacte rentrée de l'impôt, deux sous pour livre du prix de chaque patente. En second lieu, il avait édicté contre ceux qui négligeraient de se munir d'une patente une amende quadruple du montant du droit qui leur eût été normalement applicable, l'interdiction d'agir en justice pour raison de leur métier, négoce ou profession, et l'inéligibilité aux tribunaux de commerce. Il avait fait plus encore : il avait admis que tout individu muni d'une patente pourrait requérir la saisie des marchandises fabriquées ou débitées par une personne non inscrite sur le registre des patentables, et bénéficierait de la moitié du produit de la vente desdites marchandises ; enfin, il avait donné mandat au procureur syndic de chaque commune, s'il venait à connaître une contravention à

[1] Par application de la loi du 2 mars, il intervint à la date du 28 mars 1791, un décret qui détermina les justifications à faire par les particuliers reçus dans les jurandes et maîtrises à l'effet d'obtenir le paiement des indemnités auxquelles ils avaient droit. Un autre décret en date du 17 juin régla de même le remboursement des offices des perruquiers et baigneurs. Enfin, l'Assemblée crut devoir décider, le 21 avril, comme corollaire de la suppression des jurandes et maîtrises, l'abolition du privilège des agents de change, courtiers de commerce et d'assurances ; puis le 1er mai, elle ordonna que leurs offices fussent liquidés en tenant compte de la finance par eux versée au Trésor public.

la loi des patentes, de poursuivre la confiscation des marchandises, lesquelles seraient vendues au profit tant de la caisse municipale que du Trésor public. Ces deux dernières dispositions tout au moins étaient d'une rigueur excessive. Cependant elles ne parvinrent pas à assurer l'exécution de la loi.

Les marchands ayant contracté depuis deux ans, comme les autres contribuables, l'habitude de se soustraire à l'impôt, beaucoup d'entre eux se dispensèrent de requérir la délivrance d'une patente. D'autre part, certaines municipalités ne tinrent pas de registre pour l'inscription des patentables, et, d'autres, bien plus nombreuses, apportèrent à la confection du rôle des patentes autant de négligence et de lenteur qu'elles en mettaient à dresser les rôles de la contribution foncière et de la contribution mobilière. La Constituante finit par s'émouvoir de cette situation, et quelques jours avant de se dissoudre, le 17 septembre, elle fut saisie d'un projet de décret ayant pour but d'y remédier. Le rapporteur, d'Allarde, ne lui cacha pas que les droits de patente étaient presque partout éludés, et il lui demanda de voter diverses mesures propres à en faciliter le recouvrement. Plusieurs députés s'y opposèrent, mais La Rochefoucauld ayant déclaré nettement que « dans aucun département la perception n'était en activité » et que les patentes ne produiraient rien, si l'on reculait devant les moyens nécessaires à la rentrée des taxes, l'Assemblée adopta le projet qui lui était proposé. Parmi les modifications apportées par la loi du 20 septembre à la législation antérieure, il y en a une qui eût été efficace si on l'avait mise en pratique : elle consistait à déléguer auprès des municipalités des agents tenant leur nomination du roi, choisis parmi les anciens employés de la Ferme et de la régie générale, investis du titre de visiteurs des rôles et chargés d'aider les autorités municipales dans la confection des listes de patentables, ainsi que dans l'établissement des cotes afférentes à chacun d'eux. De tout ceci, on doit conclure que la première application de la taxe sur

les revenus commerciaux et industriels rencontra de grandes difficultés, et que cette contribution ne donna pas à l'État les ressources qu'en attendait l'Assemblée pour 1791.

VI

Les suppressions d'impôts indirects successivement prononcées par la Constituante devaient avoir pour conséquence la disparition de l'organisme qui avait jusqu'alors servi à leur perception. Le comité de l'imposition envisageait avec joie ce résultat, car il avait, dès le principe, condamné l'affermage des contributions. Aussi, à la séance du 5 mars 1791, Rœderer déposa-t-il au nom du comité un projet de décret sur la suppression la de Ferme générale et de la régie générale, et il l'accompagna d'un rapport expliquant qu'il n'y avait plus de motif pour conserver ces institutions fiscales, puisque les perceptions dont elles étaient chargées avaient déjà pris fin ou étaient à la veille de disparaître. La Ferme générale et la régie générale, disait le rapporteur, cesseront d'exister à partir du 1er avril, car il y a tout avantage à mettre le plus tôt possible un terme aux émoluments des fermiers et régisseurs généraux. Il sera juste de leur attribuer une indemnité de résiliation et un salaire pour leur reddition de comptes, mais ce salaire devra être calculé de façon qu'ils aient intérêt à hâter la production et l'approbation des pièces justificatives de leur comptabilité. L'État une fois substitué à la Ferme générale, conviendra-t-il qu'il garde les entrepôts de sel et de tabac que celle-ci possédait? Non, car les employés s'ingénieraient à ne pas vendre, dans l'espoir d'être maintenus en place tant que leurs magasins renfermeraient des marchandises soumises aux droits. Au surplus, l'État a besoin d'argent et il trouvera des ressources, à la fois importantes et immédiates, dans le prix de vente des sels et du tabac approvisionnés par la Ferme générale. Le projet de décret, conforme aux indications du rapport, fut voté sans discussion et il porte la date du 20 mars. Il fut

complété par un décret du 31 mars, qui enjoignit aux fermiers et régisseurs généraux de poursuivre le recouvrement des sommes dues par les redevables ainsi que les débets des comptables, et qui régla certains détails de la vente des tabacs. Puis, une loi du 22 juillet 1791 organisa le mode de liquidation des comptes de la Ferme et de la régie générale et ordonna qu'à la suite de cette opération il serait procédé à la vérification et au remboursement des fonds d'avances et des cautionnements tant des fermiers et régisseurs généraux que de leurs agents à tous les degrés.

Mais, qu'allaient devenir les employés des administrations financières supprimées? Leur situation était évidemment digne d'intérêt, et comme ils étaient très nombreux, les députés se préoccupaient des moyens d'adoucir leur sort. L'un d'eux, Dupont de Nemours, avait fait imprimer et distribuer à ses collègues, le 6 janvier 1791, un mémoire sur la meilleure manière de venir à leur aide, en utilisant les services qu'ils pouvaient rendre. « Trente mille hommes peut-être, lisons-nous dans ce mémoire, exécuteurs de la loi qui existait alors, et qui remplissaient un devoir civique lorsqu'ils en étaient exécuteurs fidèles, se trouvent privés de leur état, punis sans avoir été coupables. Un grand nombre d'entre eux ont reçu une éducation distinguée et se sont dévoués à la Révolution dont ils avaient tout à craindre. S'ils demeurent inutiles, il faudra continuer de les solder, au moins pendant un temps, aux dépens du public; car on leur doit, comme aux religieux, le pain qu'on leur ôte. Si, au contraire, on les rend utiles, si l'on en tire un travail qu'il faudrait confier et payer à d'autres mains, on pourra exercer envers eux la justice et l'humanité, sans qu'il en coûte à la nation. » Dupont avait, en conséquence, proposé de leur réserver la préférence pour les emplois que nécessiterait la perception tant des droits de douane, de timbre, d'enregistrement, que des contributions foncière et mobilière. Le projet de Dupont de Nemours avait été renvoyé à l'examen du comité des pensions, mais celui-ci n'avait pas encore fait connaître ses résolutions, quand, le

7 mars, la Chambre reçut une lettre du ministre de l'Intérieur, de Lessart, appelant sa bienveillance sur les milliers d'agents que la suppression de la gabelle, des aides, des entrées et des droits sur le tabac plongeait dans l'indigence. Les députés étaient favorablement disposés et, dès le lendemain, ils votèrent un décret portant que, pendant trois ans, il ne pourrait être nommé dans l'administration des finances que d'anciens employés de la Ferme ou de la régie, et qu'en attendant leur nomination ils recevraient un secours de cinquante livres par mois.

Mais la nouvelle organisation financière comportant beaucoup moins d'emplois que l'ancienne, tous les agents des fermes et régies ne purent pas être replacés. En outre, ils n'étaient pas les seuls qui se trouvassent atteints dans leurs moyens d'existence : ceux qui avaient été occupés dans les recettes générales des finances, la recette générale du clergé, les intendances, les postes et dans la perception des octrois, des vingtièmes, des impositions indirectes en Bretagne et en Languedoc, ou des impositions directes dans les pays d'États, réclamèrent à leur tour, et l'Assemblée reconnut qu'elle leur devait un dédommagement. Elle adopta, en conséquence, le 31 juillet, une loi qui divisa tous les anciens employés des administrations financières en trois classes, d'après l'ancienneté de leurs services ; à ceux comptant vingt ans de service au moins, elle accorda des pensions de 150 à 2.000 livres ; à ceux comptant de dix à vingt ans de service, des pensions de 60 à 800 livres ; à ceux comptant moins de dix ans de service, des secours une fois payés de 100 à 1.200 livres. Elle spécifia que leurs pensions et secours seraient calculés à raison de leurs appointements fixes et gratifications annuelles, sans pouvoir y comprendre les émoluments variables et les avantages de logement. Enfin, elle régla en même temps l'indemnité à laquelle pourraient prétendre les commis et autres agents de la recette dont les maisons et les meubles avaient été pillés et brûlés dans les mouvements insurrectionnels des trois dernières années, et

décida que ces indemnités ne pourraient pas dépasser trois années de traitement. Cette loi du 31 juillet imposait à l'État une dépense importante, que le rapporteur, Palasne de Champeaux, évalua à 4.465.000 livres pour les pensions et à 4.580.000 livres pour les secours une fois donnés. Elle fut assurément inspirée par un sentiment généreux, et l'on comprend que la Constituante n'ait pas voulu abandonner à leur malheureux sort les 20.000 commis qui, au dire du rapporteur, n'avaient pas pu être replacés. Il n'en est pas moins vrai que la loi du 31 juillet 1791 allait diminuer d'une façon appréciable l'avantage résultant pour le Trésor des nombreuses suppressions prononcées dans le personnel administratif.

La question du sort à faire aux employés des anciennes administrations financières n'était en somme qu'accessoire. Il en restait une autre beaucoup plus grave à résoudre : d'après quels principes convenait-il d'organiser les nouveaux services financiers de l'État ? Le comité des finances se fit un plan à ce sujet et, le 23 avril, Rœderer l'exposa à la Constituante en ces termes : « Les contributions indirectes que vous avez décrétées exigeront pour leur personnel environ 18.000 hommes... Il faut que leur perception puisse se faire sans embarras et dans tout le royaume d'après des principes uniformes, car c'est de l'uniformité de perception que dépend l'exécution de la plus importante de vos lois constitutionnelles, celle qui décrète l'égalité... Faut-il des corps de finance ? Les corps administratifs ne peuvent être chargés des contributions indirectes, parce qu'un département où la perception serait relâchée paierait moins qu'un autre moins riche où la perception serait plus rigide ; parce que les membres des corps administratifs n'auraient pas la compétence voulue ; parce que des magistrats élus n'auraient pas assez de fermeté pour faire rentrer l'impôt. En outre, les corps administratifs auraient à disposer d'un trop grand nombre de places, ce qui leur donnerait trop d'influence dans les élections. » D'un autre côté, « on corrompt aisément l'esprit public, on attire tous les regards sur le prince, quand il y a 18.000 places à

donner, quand les 18.000 places sont lucratives, quand elles suffisent chacune à l'établissement d'une famille, quand elles sont distribuées sur toute la surface du royaume, quand elles offrent des chances d'avancement. » Aussi « les corps de finance ne doivent pas être mis sans réserve et sans précaution dans la dépendance du ministère et du gouvernement... L'intérêt de ces corps est que rien ne les sépare du corps des citoyens... Les agents du fisc sont les fonctionnaires publics les plus exposés aux préventions défavorables... Si l'on veut que le citoyen soit confiant pour les agents de perception, il faut montrer que la loi a été défiante envers eux. » De tout ceci, il résulte que le recouvrement des contributions indirectes doit être exercé directement par l'État, sous forme de régie intéressée, « système qui consiste à donner aux régisseurs des appointements fixes et suffisants, et à leur accorder dans le revenu, lorsqu'il passe une certaine mesure, une part qui devient une légère surabondance de salaire... Dans ce système, l'armée fiscale est à l'État, non à des particuliers, et le bénéfice du régisseur ne peut avoir d'autre effet que de le rendre plus attentif à ses devoirs. » Mais les régisseurs devant être à la nomination du gouvernement, il y a des précautions à prendre pour empêcher que le droit de les choisir et de les révoquer ne confère aux ministres une puissance redoutable. Enfin, il importe que les fonds provenant du paiement des contributions indirectes ne puissent pas recevoir une autre affectation que celle prévue par le législateur et servir à d'autres dépenses qu'à celles de l'État. Pour cela, il suffira de prescrire leur versement dans les caisses de district. « Si vous adoptez ce moyen, les ministres ne seront pas maîtres de changer le cours des deniers publics, de les détourner du Trésor de l'État pour les verser dans le trésor du prince, ni de les intercepter pour eux-mêmes... Si vous l'adoptez, non seulement vous n'aurez plus à craindre que les contributions publiques ne soient employées au détriment de la constitution, mais, de plus, le Corps Législatif tiendra entièrement dans ses mains le régulateur du pouvoir exécutif : au

moindre danger d'usurpation de sa part, un décret suspendra le versement des fonds des caisses de district dans la Trésorerie. »

Dans aucun autre document de l'époque, l'esprit de défiance qui animait la Constituante à l'égard de l'autorité centrale ne se manifeste aussi clairement que dans le rapport qui précède. Elle continuait de craindre que sous l'empire de la constitution, comme sous l'ancien régime, les ministres ne cherchassent à dilapider le produit des impositions et à favoriser les entreprises que le roi pourrait tenter contre la représentation nationale. C'est pourquoi son comité des finances lui proposait d'organiser le mode de perception des contributions indirectes, de façon à ce que le gouvernement eût le moins d'influence possible sur le personnel et à ce qu'il ne touchât pas directement l'argent versé par les contribuables. Quelle méconnaissance du rôle qui dans un grand État doit appartenir au pouvoir exécutif! Quelle confusion entre les attributions à lui conférer et celles à réserver aux corps élus! Quoi qu'il en soit, le projet de décret à l'appui duquel avait été rédigé le rapport de Rœderer disposait que les taxes d'enregistrement et de timbre, d'une part, celles de douane, d'autre part, seraient perçues par deux régies intéressées siégeant à Paris; que les régisseurs généraux seraient nommés par le roi et choisis parmi les employés du grade immédiatement inférieur, comptant cinq années au moins de service dans ce grade; que leur nomination serait notifiée au Corps Législatif, et qu'ils ne pourraient être révoqués par le roi que sur l'avis des chefs de la régie dont ils seraient membres; que les employés du grade immédiatement inférieur à celui de régisseur seraient également nommés par le roi, mais qu'ils devraient être pris sur une liste dressée par les régisseurs généraux, lesquels auraient le droit de les destituer, et que tous les autres préposés seraient à la nomination des régisseurs; que les recettes des régies seraient versées dans les caisses de district, que les receveurs des régies auraient à envoyer aux receveurs de district

l'état des sommes touchées par eux ainsi que de leurs frais de recouvrement, et que les directoires de district auraient à vérifier et à faire vérifier par les municipalités les caisses et registres des différentes régies.

Lorsque ce projet de loi vint en délibération, les 8 et 9 mai, la discussion ne porta que sur l'article 7 relatif au versement des recettes dans les caisses de district. De Delley fit remarquer que l'exacte perception des contributions indirectes important à la France entière et n'intéressant pas seulement le district où elle s'opérait, et, d'autre part, les directoires de district étant hors d'état de surveiller efficacement les receveurs, ceux-ci devraient être nommés par le pouvoir central et placés sous sa surveillance. Regnaud de Saint-Jean-d'Angely défendit la même opinion à l'aide d'arguments du grand plus poids. « Pour qu'un percepteur, dit-il, remplisse parfaitement ses fonctions, il ne suffit pas qu'il remette fidèlement tout ce qu'il perçoit, il faut encore qu'il perçoive rigoureusement tout ce qui est dû. Or, les receveurs de district qui ne sont encore au courant de rien, qui ne peuvent tenir ni leur comptabilité avec le Trésor public pour l'impôt direct — en effet, ils avaient été chargés de l'encaisser par la loi du 14 novembre 1790 — ni leur comptabilité avec la Caisse de l'Extraordinaire pour les biens nationaux, seront tout aussi inhabiles, aussi novices, quand il s'agira du versement des impôts indirects. Le receveur n'a point les lumières et l'expérience nécessaires, surtout dans les districts reculés ; il ne connaît pas l'application des tarifs, il ne peut apprécier les réclamations, il ne peut décider les cas difficultueux. Par conséquent, il est peu de receveurs de district à qui les percepteurs d'impositions indirectes ne puissent en imposer sur beaucoup de points... Ils seront forcés de se borner à recevoir ce qu'on leur remettra. Jamais ils ne pourront forcer en recette un comptable arriéré ou inexact. » Pour tous ces motifs, Regnaud de Saint-Jean-d'Angely concluait à ce que toutes les sommes perçues par les receveurs des droits indirects fussent centralisées

dans une recette générale instituée dans chacune des deux régies de l'enregistrement et des douanes. Mais pour faire repousser cet amendement Rœderer n'eut qu'à rappeler les considérations d'ordre politique invoquées dans son rapport, qu'à affirmer que la surveillance des directoires de district et des municipalités serait parfaitement efficace et à parler du grave inconvénient qu'il y aurait à envoyer à Paris l'argent recueilli dans tous les départements. En définitive, la loi créant la régie de l'enregistrement et du timbre et celle des douanes fut votée le 9 mai, telle que l'avait proposée le comité des finances [1].

Elle prévoyait que l'organisation intérieure de chaque régie résulterait d'un décret spécial. En ce qui concerne la régie de l'enregistrement, des hypothèques, du timbre et des domaines, ce décret intervint à la date du 18 mai. Il fixe à douze le nombre des administrateurs, établit une direction dans chaque département, crée des inspecteurs, vérificateurs et receveurs, règle le montant des cautionnements de tous ces agents, leurs fonctions, leur mode de nomination, les conditions de leur avancement, et leur alloue un faible traitement fixe, augmenté par des remises variables selon le grade, à prélever sur le montant des recettes [1]. Quant à la régie des douanes, elle avait été organisée, avant même la loi du 9 mai, par un décret du 24 avril, qui avait édicté qu'il y aurait huit régisseurs généraux, 714 bureaux échelonnés le long des côtes et des frontières et 1.775 brigades, qui avait réparti les bureaux et brigades entre vingt directions, arrêté à 15.093 le nombre total des préposés des douanes, déterminé leurs attributions, leurs cautionnements, leurs émoluments et alloué 8.543.000 livres pour la dépense annuelle de tout le service des douanes. A propos de ce dernier chiffre,

[1] Un décret du 27 mai la compléta en interdisant aux receveurs de district de cumuler leurs fonctions avec un emploi quelconque dans les régies.

[1] A en croire Defermon, rapporteur, les traitements fixes et les remises devaient coûter annuellement 4.200 000 livres, soit moitié moins environ qu'avant la Révolution.

signalons que d'après un renseignement fourni par Goudard, rapporteur du projet de loi, les droits de traites rendaient autrefois 28 millions par an et occasionnaient 14 millions de frais de perception ; comme on attendait des droits de douane 18 millions et demi et qu'on en évaluait la dépense à 8 millions et demi, leur rendement net devait être presque égal à celui des traites. Tels que nous venons de les résumer, les deux décrets du 23 avril et du 28 mai ont le caractère de lois bien étudiées. Mais le mérite n'en revient pas tout entier à la Constituante. En effet ils se bornent presque à reproduire l'ancienne organisation que la Ferme générale avait adoptée pour la perception des droits de contrôle et de traites. Rapprochés de la loi du 9 mai, ils n'en forment pas moins une œuvre d'ensemble qui allait permettre au Trésor de poursuivre la rentrée des quelques taxes indirectes subsistantes. Dès lors, se trouva complété le système de perception des impôts, car l'Assemblée avait déjà adopté tout ce qui concernait la levée des contributions directes.

CHAPITRE XI

I. — Loi du 20 février supprimant les gouvernements de provinces et de villes (442). — Loi du 4 mars portant réduction du nombre et du traitement des maréchaux de France (443). — Loi du 14 décembre 1790 et du 9 janvier 1791 sur les pensions militaires (443). — Lenteur de la révision des pensions : malgré le rétablissement successif d'un certain nombre de brevets de pensions, 28.000 dossiers sont en souffrance lors de la séparation de la Constituante (444). — Loi du 8 février accordant des pensions aux curés démissionnaires (447). — Les primes habituelles au commerce et à l'agriculture ne sont pas votées (447). — Refus de l'Assemblée de venir au secours des finances communales (448). — Une loi du 10 mars alloue toutefois 3 millions à la ville de Paris (450). II. — Pourquoi les Constituants n'hésitent pas à grever la Caisse de l'Extraordinaire (452). — Dépenses mises à sa charge par les lois des 11 et 18 fériver, 12 mars, 17 avril (453). — Remboursements qui lui sont imposés au profit des titulaires de charges supprimées (456). — La loi du 22 mars autorise l'aliénation de biens nationaux au-delà du chiffre de 400 millions (457). — Mesures adoptées pour accroître la masse des biens à vendre et en faciliter l'acquisition (459). III. — Organisation du Trésor public ; le comité des finances veut la maintenir en la simplifiant ; rapports de Lebrun (460). — Le comité de l'imposition est d'avis d'enlever au gouvernement l'administration du Trésor (462). — Discussion des deux projets à la séance du 8 mars (463). — Création d'un comité de Trésorerie ; aux commissaires nommés par le roi sont adjoints des commissaires de l'Assemblée (464). IV. — Afin de parer à la rareté du numéraire, émissions successives d'assignats de 50 et de 100 livres (466). — Proposition faite par

Rabaut-Saint-Étienne, le 26 avril, de fabriquer des billets de 5 livres, longue discussion; fabrication d'assignats de 5 livres, à concurrence de 100 millions, autorisée par la loi du 6 mai (467). — Proposition faite en novembre et décembre 1790 par le comité des monnaies, relativement au système monétaire et à l'état du numéraire (470). — Loi du 11 janvier relative à une émission de 15 millions en pièces de 30 et de 15 sous, et loi du 3 mars sur la fonte de l'argenterie des églises (473). — Loi des 17 et 20 mai ordonnant une fabrication de monnaies de cuivre (475). — Loi des 24 et 25 juin, 3 et 26 août sur le même objet (476). — Motifs qui empêchent pendant plus de six mois la frappe des pièces de 15 et 30 sous; loi du 11 juillet qui augmente dans ces pièces la quantité de l'alliage (478).

I

De même qu'ils se croyaient tenus envers la nation à ne lui demander, sous forme d'impôts, que les sacrifices strictement indispensables, les députés considéraient comme un de leurs premiers devoirs de mettre, en toutes choses, un terme au gaspillage qu'on avait tant reproché à l'ancien régime. Le comité des pensions réuni au comité militaire porta à ce point de vue son attention sur les gouvernements de provinces et de places. Il en considéra l'existence comme un abus, et il chargea Camus d'en proposer la suppression. A la séance du 20 février, celui-ci lut son rapport et il exposa que les gouvernements, lieutenances générales, lieutenances du roi, majorités, qui n'obligeaient point à résidence, « avaient deux caractères qui leur étaient communs: l'un d'assurer à leurs titulaires des appointements, des gages, des émoluments de différents genres; l'autre de ne leur imposer aucune fonction nécessaire à remplir. On pourrait dire plus: on pourrait observer que ces titres mêmes rendaient inhabiles à remplir les fonctions que leur dénomination indiquait, puisqu'il était défendu aux gouverneurs, lieutenants généraux, lieutenants du roi d'exercer aucun commandement dans la province ou dans les places, sans une commission spéciale qui non seulement était indépendante de la qualité de gouverneur ou lieutenant du roi, mais même à laquelle

cette qualité mettait quelquefois obstacle. Toute place sans fonction est inutile et par cela même vicieuse, dans une sage constitution. » Camus conclut en conséquence à ce que les gouvernements et lieutenances fussent immédiatements abolis ; à ce que les émoluments qui y étaient attachés cessassent de courir à dater du 1er janvier 1791, et à ce que les titulaires auxquels leur place aurait été donnée en récompense de leurs services se pourvussent pour obtenir pension. L'Assemblée s'empressa de voter ces diverses dispositions.

Quinze jours plus tard, le 4 mars, Alexandre de Lameth déposa, au nom du comité militaire, un projet de décret relatif au nombre et au traitement des maréchaux de France. « Le nombre des maréchaux, dit-il dans son rapport, a été souvent de dix-huit et parfois même plus élevé encore. Leur traitement, joint aux places et aux grâces qui leur étaient conférées, leur rapportait entre 100.000 et 200.000 livres. Il y a lieu de réduire à la fois le nombre des places et les émoluments. Le comité est d'avis de fixer les premières à six et les seconds à 40.000 livres, somme permettant à ceux qui n'auraient pas de fortune personnelle de remplir honorablement le poste éminent auquel ils seraient appelés. » Au cours de la discussion, Lanjuinais et d'André insistèrent pour que le traitement des maréchaux fût ramené en temps de paix à 25.000 livres, et finalement on décréta qu'il serait de 30.000 livres.

La matière des pensions était celle où l'Assemblée Nationale avait, on s'en souvient, opéré le plus de retranchements et réalisé le plus d'économies. Elle ne les regrettait pas, mais elle avait reconnu que, quelque fût son désir de ménager les deniers de l'État, elle avait à parer à bien des infortunes. Déjà, le 14 décembre 1790, malgré la charge qui devait en résulter pour le Trésor, elle avait voté une loi accordant des pensions aux soldats et sous-officiers jusqu'au grade d'adjudant exclusivement, et spécifiant qu'ils auraient droit à pension à cinquante ans d'âge, après trente années de service, que chaque campagne compterait pour deux ans,

que la moindre pension serait de 150 livres, que les militaires obligés de quitter l'armée avant trente ans de service par suite d'infirmités contractées sous les drapeaux obtiendraient une pension proportionnelle, et que ceux blessés à la guerre toucheraient le maximum de la retraite. Rien n'était plus juste que cette loi : pour la première fois les soldats avaient la certitude qu'après une longue carrière ils ne seraient pas exposés à mourir de faim. Puis l'Assemblée songea à améliorer le sort des vieux officiers qui avaient été jusqu'alors connus sous le nom d'officiers de fortune. « Nous avons vu avec surprise, porte un rapport de Camus en date du 9 janvier 1791, qu'un très grand nombre d'officiers de fortune, après avoir servi vingt-cinq à vingt-neuf ans, après avoir fait plusieurs campagnes, étaient réformés avec une retraite de quinze sous par jour... Nous avons cru que ceux d'entre eux qui compteraient plus de vingt ans de service et qui seraient arrivés à l'âge de soixante-dix ans, devraient avoir au moins 600 livres de pension. » Il fut, en conséquence, décrété qu'au fur et à mesure que leurs pensions seraient recréées, en vertu de la loi du 3 janvier 1790 qui avait ordonné la revision de toutes les pensions, elles seraient portées au chiffre de 600 livres. Le même jour, 9 janvier, un autre décret ordonna que les titulaires de pensions dont le paiement des arrérages avait été suspendu, seraient, dans le courant de l'année, payés par rang d'âge de ces arrérages arriérés.

Rien de plus équitable que ces deux lois, mais leur portée était restreinte. Dans l'intérêt de la masse des pensionnaires, il eût été bien plus important de hâter le travail de revision des pensions. Il n'avançait, en effet, que fort lentement et il était à craindre que s'il se poursuivait avec cette lenteur, beaucoup de pensionnaires, désormais privés de tout secours de l'État, ne tombassent dans la gêne ou même dans la misère avant d'obtenir de nouveaux brevets. Le comité des pensions avait d'abord reçu mission de procéder au travail dont il s'agit, puis la loi du 16 décembre 1790 l'avait confié à la direction générale de liquidation. Certains députés pen-

saient avec raison que l'une et l'autre solutions ne valaient rien, et que la revision des pensions durerait indéfiniment, à moins que chaque ministre n'en fût chargé pour les agents de son administration. Malouet était du nombre de ces députés et, le 9 janvier, il demanda que la vérification des titres de tous ceux qui prétendraient à une pension appartînt aux ministres, sauf la faculté réservée au comité compétent de la Chambre de contrôler les concessions de pensions consenties par les ministres. Camus fit rejeter la proposition de Malouet, et cependant il ressort avec la dernière évidence d'un rapport fait le 30 janvier par l'abbé Julien, au nom du comité des pensions, qu'il eût été nécessaire de l'adopter.

En effet, le rapport de Julien avait pour but de justifier l'allocation de secours à 432 septuagénaires, anciens titulaires de pensions ; il y avait près d'un an que le comité avait entrepris sa tâche, et c'est à ce maigre résultat qu'il était arrivé. Encore n'avait-il pas pu, suivant l'aveu du rapporteur, « s'assurer de l'exactitude de tous les motifs et de tous les faits qu'il était chargé d'examiner et de vérifier, » et avait-il dû « s'en rapporter à la bonne foi des pensionnaires, dont la sincérité avait paru d'autant moins suspecte que leurs services étaient très longs, leur pension très modique et leurs demandes modérées ». L'abbé Julien explique ensuite que « le comité s'était d'abord distribué en plusieurs sections et que chacune était chargée de l'examen des mémoires et pièces relatifs aux pensionnaires classés d'après leur âge » ; mais que peu de ses membres ayant pu ou voulu s'occuper avec assiduité d'une opération pénible et désagréable, « il n'avait pas tardé à reconnaître que son travail languirait s'il suivait sa première marche ». Le comité avait donc concentré tous ses efforts sur la revision des pensions des septuagénaires, et c'est ainsi qu'il était parvenu à arrêter une première liste d'anciens fonctionnaires, magistrats et militaires dont il avait reconnu les droits à pension. Le projet de décret préparé par le comité fut adopté le 1er février, et il alloua un crédit de 919.712 livres à répartir à titre de secours pour

chacune des années 1790 et 1791 entre les 432 septuagénaires désignés sur l'état annexé au décret.

Trois semaines s'étaient à peine écoulées que Camus saisissait la Chambre d'un nouveau projet de loi relatif aux pensions de tous les retraités qui ne seraient pas compris dans les états nominatifs de secours décrétés par l'Assemblée. Pas plus que les précédents, le projet en question ne faisait œuvre définitive. Il disposait que pour 1790 les ci-devant pensionnaires dont les retraites s'élevaient de 600 à 1.000 livres recevraient un secours égal au montant de leur retraite, et que ceux, âgés de plus de cinquante ans, qui jouissaient de pensions supérieures à 1.000 livres toucheraient, en sus de cette somme, un secours égal au quart du surplus de la pension, sans pouvoir, en aucun cas, recevoir plus de 2.400 livres. A l'appui de ce projet de loi, Camus rappela que la revision de toutes les pensions était une opération très longue et très délicate. L'Assemblée en savait quelque chose, et afin de laisser à la direction générale de liquidation le temps d'y procéder, elle vota, le 20 février, les secours d'ailleurs très modestes qui, pour 1790, lui étaient proposés en faveur des anciens pensionnaires. Afin de ne plus avoir à revenir sur ce sujet, disons de suite que la direction de liquidation, surchargée de besogne et peu au courant de son service, n'apporta pas au travail de la révision des pensions plus d'activité que le comité compétent de l'Assemblée Nationale. Aussi une loi du 2 juillet dut prendre, pour 1791, des dispositions semblables à celles prévues pour 1790 par le décret du 20 février. Puis cinq autres décrets des 2 et 14 juillet, du 18 août, du 17 et du 28 septembre 1791 rétablirent, jusqu'à concurrence de 2.080.000 livres des brevets de pensions au profit de 1.194 titulaires, la plupart ayant dépassé l'âge de soixante-dix ans. En même temps, ils rayèrent et déclarèrent éteintes d'anciennes pensions formant un total de 813.000 livres. C'est tout ce que put faire la Constituante avant sa séparation. En somme, elle ne parvint même pas, par son décret du 1er février et les suivants,

à rétablir dans leurs droits 1.500 pensionnaires ; elle laissa sans solution 28.000 dossiers environ et se borna à accorder aux anciens retraités dont la position restait en suspens, de modiques secours applicables aux seules années 1790 et 1791. Il est vrai que leur sort devint pire encore sous les assemblées postérieures, car les uns ne reçurent plus rien et les autres furent payés en papier sans valeur.

Si les Constituants se montrèrent jusqu'à la fin aussi mal disposés pour ceux auxquels le roi avait, avant 1789, concédé des pensions, ils furent amenés par les circonstances à créer, au commencement de 1791, une nouvelle catégorie de pensionnaires : ce fut celle des curés non jureurs. Nous avons dit, dans un précédent chapitre, la résistance opposée par la plus grande partie des prêtres à l'obligation qui leur était imposée de prêter serment à la constitution civile du clergé. Un certain nombre d'entre eux offrirent leur démission afin de se soustraire à cette obligation, et aussitôt le comité ecclésiastique résolut de favoriser la tendance à démissionner que pouvaient avoir les curés. A la place de ceux qui s'en iraient, on installerait en effet dans les paroisses de nouveaux curés dévoués à la Révolution, et donnant à la population l'exemple de la soumission aux décrets de l'Assemblée. Le 8 février, Lanjuinais déposa donc, au nom du comité, un projet de loi tendant à accorder une pension de 500 livres aux curés, directeurs de séminaires, de collèges, d'hôpitaux et autres fonctionnaires ecclésiastiques qui, faute de prestation de serment, seraient considérés comme démissionnaires. Camus demanda que, pour jouir de cette pension, ils fussent tenus de donner leur démission par écrit. Mais on trouva cette exigence excessive, contraire d'ailleurs aux lois du 27 novembre 1790 et du 27 janvier 1791, et on vota la pension de 500 livres proposée par le comité, en en restreignant toutefois le bénéfice aux curés, à l'exclusion des autres prêtres qui refuseraient le serment.

Quelle dépense allait résulter de cette loi du 8 février? On crut sans doute qu'elle ne serait pas considérable et, en tout

cas, on y attachait un si grand intérêt politique qu'on n'hésita pas à en grever le Trésor. Mais quand l'Assemblée était saisie d'une proposition de dépense à l'appui de laquelle on ne pouvait invoquer que son utilité, elle se montrait plus ménagère des deniers de l'État. C'est ainsi que le comité d'agriculture et de commerce lui ayant soumis, le 7 mars, un projet de loi qui fixait à six millions le montant des primes et encouragements annuels au commerce, à l'industrie, à la navigation et à l'agriculture et qui maintenait, avec une légère augmentation, les primes jusqu'alors accordées à la pêche de la morue et du hareng, elle repoussa l'article premier concernant les encouragements aux manufacturiers et aux cultivateurs. Martineau fit, en effet, observer que les six millions que l'on demandait pour cet objet devraient être fournis par l'impôt, qu'ils retomberaient, par suite, à la charge de l'agriculture et du commerce et que c'était une singulière manière de les encourager que de commencer par leur faire payer six millions d'impôt. Les primes à la pêche furent seules admises, grâce à Lanjuinais qui fit observer qu'elles ne coûtaient que 500.000 livres par an, à Defermon qui signala que les armements pour Terre-Neuve étaient une cause de prospérité pour les ports et faisaient vivre une foule de familles, à Moreau de Saint-Méry qui soutint que la grande pêche était la meilleure école pour les matelots de la flotte et que dans l'intérêt de la marine militaire, comme dans celui de nos colonies, il importait de ne pas la laisser dépérir.

Il avait fallu que les députés sentissent bien vivement la nécessité des économies pour refuser à l'agriculture et à l'industrie des primes que, sous l'ancien gouvernement, elles étaient habituées à recevoir jusqu'à concurrence d'environ six millions et demi chaque année. Ils ne tardèrent pas à avoir une autre occasion de manifester leur fermeté. Depuis la suppression des droits indirects, la plupart des villes se trouvaient dans une situation financière encore plus embarrassée que celle de l'État. Elles n'avaient plus de ressources

et leurs dépenses avaient augmenté, surtout à cause des frais d'organisation de la garde nationale. Elles s'adressèrent donc à l'Assemblée et la supplièrent de venir à leurs secours. N'est-ce pas elle qui les avait ruinées et qui disposait des ressources de la France? Leurs réclamations furent examinées et Dupont de Nemours fit, à leur sujet, le 29 mars, un rapport dans lequel il émit l'avis que c'était aux communes à se tirer d'affaire elles-mêmes, et que l'État n'avait pas à intervenir. Les villes, dit-il, ont d'abord applaudi à l'abolition des impositions indirectes et des octrois, et maintenant elles sont effrayées du dérangement qui en résulte pour l'équilibre de leurs finances. « Les pétitions que l'on vous adresse actuellement de toutes les parties du royaume se ressentent de cet effroi. Elles représentent les affaires de la plupart des villes comme dans un état désespéré. Elles peignent le service local, municipal et des hôpitaux comme prêt à manquer généralement. Elles attribuent à la cessation des octrois des impôts sur les consommations, des taxes d'entrée, cette pénurie des municipalités et des établissements de bienfaisance. Votre comité des contributions publiques vous doit à cet égard l'exposition complète de la vérité, sans l'affaiblir par une fausse confiance, sans l'exagérer par de vaines terreurs. » La situation des villes est donc très pénible, mais on ne connaît pas exactement l'étendue de leurs besoins, et elles devront se procurer, au moyen d'une taxation locale, les fonds dont elles ne peuvent se passer. L'opinion du comité fut partagée par la Chambre : elle vota un décret autorisant les villes à vendre, avec l'approbation des directoires de district et de département, leurs biens patrimoniaux pour payer leurs dettes, à percevoir, par addition aux rôles des contributions directes, les sommes nécessaires pour acquitter pendant trois mois les dépenses les plus indispensables tant aux services municipaux qu'à ceux des hôpitaux, et à emprunter, sous forme d'obligations remboursables dans l'année, l'argent qui serait nécessaire pour parer à des besoins urgents. On voit combien le décret du 29 mars est rigoureux. La Constituante,

il est vrai, savait que l'état des finances publiques ne lui permettait pas des actes de générosité. Cependant elle devait être émue d'apprendre que les finances locales fussent aussi désorganisées, et regretter de ne leur venir aucunement en aide. Son abstention n'en était pas moins la conséquence logique de l'impuissance financière à laquelle l'avaient réduite ses suppressions inconsidérées d'impôts [1].

L'opposition très vive qu'avait rencontrée dans son sein, peu de temps auparavant, un projet de loi relatif à une avance de fonds à la ville de Paris, ne pouvait également que l'engager à rester sourde aux supplications des municipalités. Voici dans quelles conditions ce projet de loi lui avait été présenté. Le 8 février, une députation de la municipalité parisienne avait été admise à la barre de l'Assemblée, et l'orateur de la députation n'avait pas caché que la capitale, tout en applaudissant au triomphe de la Révolution et à la disparition des abus, avait vu ses recettes s'anéantir, ses dépenses s'accroître et sa nombreuse population d'ouvriers tomber dans la misère. Après avoir fait connaître qu'elle était en retard de plusieurs millions envers ses fournisseurs et entrepreneurs et qu'elle se trouvait hors d'état de rien leur payer, il avait conclu à ce que la Chambre consentît, en sa faveur, dans le plus bref délai, un versement de six millions. La demande de la municipalité ayant été renvoyée à l'examen du comité des finances, celui-ci avait pris pour rapporteur M. de Montesquiou et lui avait donné mission de soutenir un

[1] Dans l'intérêt des hôpitaux, maisons de charité et autres fondations pour les pauvres, la Chambre se relâcha pourtant de la sévérité avec laquelle elle défendait les fonds du Trésor. La Rochefoucauld-Liancourt lui ayant fait connaître que la suppression des dîmes et des droits féodaux avait privé ces établissements de la portion la plus importante de leurs revenus, et que si on ne leur portait pas secours, beaucoup seraient obligés de fermer leurs portes aux malheureux, elle adopta, le 5 avril, une loi qui leur reconnut droit au paiment des rentes et des dîmes dont ils avaient eu jusqu'alors la jouissance sur des propriétés devenues biens nationaux, et qui enjoignit aux commissaires de la Trésorerie de leur verser des indemnités égales à la perte résultant pour eux de l'abolition des droits de péage, minage et autres.

projet de loi attribuant à la ville de Paris une avance de trois millions. Le rapport de Montesquiou figure au procès-verbal de la séance du 5 mars, et il contient des renseignements curieux sur la situation financière de la capitale au moment où éclata la Révolution. Les revenus de Paris, d'après ce document, montaient alors à 4.260.000 livres et ils provenaient presque entièrement de droits sur les consommations. Les dépenses ordinaires ne dépassaient pas 3.200.000 livres, sur lesquelles le service de la dette absorbait 1.800.000 livres, et il restait un million par an que la ville consacrait soit à des travaux extraordinaires, soit à l'amortissement de sa dette, laquelle s'élevait en capital à 32 millions. Ses dépenses eussent été plus considérables et elle eût eu de la peine à les payer, si les frais de sa police, de son éclairage, de son pavage avaient été à sa charge ; mais de tout temps, ces différents frais avaient été supportés par le Trésor royal. Grâce au concours que le roi lui prêtait de la sorte et à la sagesse avec laquelle ses ressources étaient administrées, ses finances étaient prospères ; la preuve en est que le 13 juillet 1789, quand les électeurs prirent possession de l'hôtel de ville, ils y trouvèrent un encaisse égal aux revenus de la capitale pendant plus d'un semestre, soit 2.854.000 livres. Et après avoir signalé ce fait, le rapporteur d'ajouter : « Peut-être devons-nous à cette faible ressource le succès des grandes choses qui se sont opérées depuis. » En tout cas, faisait-il remarquer, depuis le mois de juillet 1789, Paris n'a reculé devant aucune des dépenses que la Révolution a rendues indispensables : démolition de la Bastille, installation des soixante districts, construction de nouveaux corps de garde, habillement et armement de la garde nationale, fête de la fédération, etc. La ville a ainsi dépensé à titre extraordinaire 8.200.000 livres ; mais il ne peut être question de lui rembourser une pareille somme, elle-même ne réclame qu'une avance, et il est suffisant mais nécessaire de lui verser à ce titre 3 millions avant le 10 mai.

La conclusion à laquelle était arrivé le comité des finances n'avait pas eu le don de plaire à tout le monde. Beaucoup

de députés la considéraient comme grosse de dangers, car comment refuser plus tard à d'autres villes ce qu'on aurait une première fois accordé à Paris ? La discussion avait donc été ajournée, et quand elle s'était ouverte le 10 mars, elle avait été fort vive. Plusieurs orateurs avaient soutenu que l'État ne devait pas plus subventionner la municipalité parisienne que les autres, et ils l'auraient emporté si Montesquiou et après lui La Rochefoucauld n'avaient pas rappelé que Paris avait été réellement « le foyer et le centre de la Révolution », que la capitale s'était sacrifiée à cette grande cause et qu'elle méritait un traitement de faveur. Cette considération avait déterminé l'adoption de la loi, et la Chambre avait décidé que le Trésor fournirait à la municipalité de Paris une avance de trois millions ; mais il n'était pas douteux que le décret du 10 mars, loin de constituer un précédent que pussent invoquer les autres villes, avait été motivé par des circonstances particulières.

II

Connaissant la situation précaire du Trésor public, les députés hésitaient donc avant de lui imposer une dépense nouvelle. Mais ils se sentaient au contraire fort à leur aise, quand il s'agissait d'une dépense à mettre à la charge de la Caisse de l'Extraordinaire, car les ressources que lui procurerait la vente des biens nationaux devaient être, suivant eux, plus considérables encore qu'on ne l'avait espéré. Les premiers immeubles mis aux enchères s'étaient, en effet, assez bien vendus ; ils avaient du moins presque tous atteint des prix supérieurs aux estimations des experts. Ceux-ci, à la vérité, avaient adopté des évaluations très modérées, afin de ne pas écarter les acheteurs et de ne pas s'exposer à des reproches, dans le cas où les mises à prix n'auraient pas été couvertes. Néanmoins, il résulte des communications qui étaient fréquemment adressées à l'Assemblée que les ama-

teurs ne manquaient pas, surtout dans les villes, pour acquérir les biens dont l'État poursuivait l'aliénation. Les députés ne se demandaient pas si cet empressement avait chance de durer toujours, s'il ne diminuerait pas à mesure que les ventes se multiplieraient, et qu'elles porteraient sur des propriétés d'une réalisation plus difficile à cause de leur importance ou de leur situation. Ils se refusaient à admettre que le nombre des capitalistes pouvant se porter acquéreurs irait s'amoindrissant, à raison même des acquisitions qu'ils auraient déjà faites. Ils aimaient mieux croire qu'une opération qui commençait aussi heureusement s'achèverait de même, et comme l'actif de la Caisse de l'Extraordinaire se composait des domaines nationaux à aliéner, leur imagination le leur représentait comme ayant une valeur immense. C'est pourquoi nous allons voir la Chambre aggraver, chaque fois que l'occasion s'en présentera, la tâche de cet organisme financier.

L'envoi d'une expédition maritime et militaire ayant été jugé nécessaire afin de tâcher de rétablir l'ordre dans nos îles des Antilles, et spécialement à Saint-Domingue, où des troubles très graves avaient éclaté depuis plus d'une année, une loi du 11 février accorde pour cet objet un crédit de 8.991.000 livres, auquel la Caisse de l'Extraordinaire aura à faire face par un versement immédiat de deux millions et demi environ et ensuite au moyen de versements mensuels. Lorsque le 18 février on vote la loi portant fixation des recettes de 1791, on a encore recours à elle. Ainsi que nous l'avons indiqué au chapitre IX, on ne se contente pas de lui demander de fournir au Trésor 60 millions afin d'équilibrer les recettes et les dépenses de l'exercice courant, on lui enjoint d'acquitter 15 millions pour frais d'ateliers de charité à ouvrir dans les départements, en vertu de la loi du 26 décembre 1790 ; 4 millions pour travaux à exécuter dans les ports de Cherbourg, Le Havre, Dunkerque, etc. ; 7.600.000 livres pour les ateliers de charité qui, à Paris, occupaient 27 à 28.000 hommes et pour l'achèvement du

pont Louis XVI ; 4 millions pour les frais de l'Assemblée ; 19 millions pour l'équipement des 100.000 soldats auxiliaires et l'augmentation de l'armée ; 3 millions pour la réparation des fortifications ; 20 millions pour l'apurement des comptes arriérés. En ajoutant à ces 70.600.000 livres les 8.991.000 livres prévus pour l'expédition de Antilles, c'est donc une somme de 80 millions dont est déjà grevée la Caisse de l'Extraordinaire. Mais bientôt on l'accroît encore.

En effet, par application de la loi du 18 février qui impute sur la Caisse la liquidation de l'arriéré, un décret du 12 mars, rendu sur le rapport de Lebrun, « afin de dégager le plus possible le Trésor public de tout enchevêtrement des comptes arriérés et des comptes courants », impose à ladite Caisse le paiement des dépenses portées en 1790 sur ce qu'on appelait les états du roi, celui des lettres de change tirées des colonies pour les dépenses de la marine antérieures à 1789, celui des billets des fermes, de la régie générale et de l'administration des domaines, celui des assignations et rescriptions à l'échéance de 1790, enfin le remboursement des emprunts contractés avant 1789 à Gênes, en Hollande et à Bruxelles : or, ces divers objets forment un total de 60.161.000 livres, au lieu des 20 millions auxquels l'arriéré avait été évalué trois semaines auparavant. En outre, il reste à acquitter tout ce qui est dû à des particuliers par les différents départements ministériels pour des travaux, fournitures ou services exécutés antérieurement à 1791 ; les sommes formant l'arriéré des ministères ne sont pas encore exactement connues, mais elles représentent un chiffre considérable, et afin d'en hâter la liquidation, un décret du 22 mars trace les règles suivant lesquelles les fournisseurs, entrepreneurs et ouvriers auront à justifier de leurs créances.

Puis, le 17 avril, le comité des finances propose à l'Assemblée de prendre une mesure radicale qui complète les précédentes : elle consiste à énoncer d'une façon générale que la

Caisse de l'Extraordinaire devra couvrir toutes les dépenses de l'État faites avant le 1er janvier 1791 et non soldées à cette date, les arrérages des rentes et pensions dues par l'État, enfin la dépense du culte pour l'année 1790, ainsi que le traitement des ecclésiastiques pensionnés. Montesquiou est le rapporteur des deux projets de décret qui contiennent ces dispositions, et il les justifie en disant que, grâce à elles, la situation du Trésor se trouvera extrêmement soulagée. En effet, le paiement des rentes est une affaire de 90 millions et celui des dépenses arriérées montera à 48 millions et demi. Un scrupule, toutefois, saisit le rapporteur : ne va-t-on pas trop vite et ne risque-t-on pas d'épuiser à bref délai la Caisse de l'Extraordinaire? Il informe la Chambre qu'au 1er janvier 1791, elle a déjà fourni au Trésor 524 millions de livres, que les nouvelles dépenses qu'on lui impose porteront cette somme à 622 millions et demi, et que par suite les 1.200 millions d'assignats créés par la loi de septembre 1790 se trouveront dévorés jusqu'à concurrence de plus de moitié. Il avoue que les impôts continuent à rentrer fort mal, qu'ils n'ont produit pendant le 1er trimestre que 70 millions et que le déficit sur les prévisions est, pour les trois premiers mois de l'année, de 75 millions et demi. Aussi, la prudence lui paraît-elle nécessaire à l'avenir et il écrit dans son rapport : « Il ne faut pas nous dissimuler l'immensité des charges que la disette des revenus accumule sur la Caisse de l'Extraordinaire. Les assignats qu'elle renferme sont l'espoir de la France et ont assuré le succès de la Révolution. C'est une raison de plus d'en être économe et de hâter le rétablissement des revenus publics, sans lesquels il ne peut exister ni ordre durable, ni liberté, ni constitution. » Rassuré par cette belle phrase, il engage ses collègues à voter non seulement les deux projets dont nous venons de présenter l'analyse, mais encore un troisième qui est presque aussi acccablant pour la Caisse.

En effet, sous prétexte d'établir un ordre rigoureux dans les finances et afin d'éviter que les déficits dont le Trésor a

tant souffert dans le passé ne se renouvellent à l'avenir, le comité émet l'avis qu'il soit garanti contre toute insuffisance de recettes, contre tout mécompte dans le rendement des impôts, par la Caisse de l'Extraordinaire, laquelle lui versera tous les trois mois une somme égale au manquant constaté dans ses rentrées. La loi du 18 février 1791 ayant fixé à 582.700.000 livres le montant des recettes de l'État, la Caisse devra compléter ce qui manquera chaque trimestre sur le quart de cette somme, soit sur 145.675.000 livres, et pour commencer, elle devra verser au Trésor public 75.610.000 livres, à raison de l'écart constaté pendant les trois premiers mois de 1791 entre le produit des contributions et leur évaluation. Par suite, la Caisse de l'Extraordinaire est chargée de combler le déficit de 1791, de même que celui de 1790. L'équilibre que l'on prétend établir dans les caisses du Trésor est donc purement fictif, et il n'est obtenu qu'au moyen de ressources destinées à s'épuiser au fur et à mesure. Au vrai, le budget de l'État continue à se trouver en déficit, en déficit d'autant plus dangereux qu'on cherche à le dissimuler par les versements de la Caisse de l'Extraordinaire. Néanmoins le troisième projet du comité des finances est voté sans plus de difficulté que les deux autres.

La Chambre, d'ailleurs, est persuadée que la Caisse de l'Extraordinaire ne saurait trop se hâter d'accomplir la lourde tâche qui lui incombe. Comme les fonds provenant des ventes de biens nationaux ne rentraient que peu à peu et qu'ils ne devaient lui être versés que dans un délai assez long, la prudence conseillait de ne lui faire liquider qu'avec une certaine lenteur les offices ministériels, ceux de judicature, de finance et autres dont elle était chargée d'operer le remboursement. Mais les députés trouvent, au contraire, qu'elle ne procède pas assez vite à la liquidation des offices, et un decret du 29 mars accorde un intérêt de 5 0/0 sur le montant de leurs charges aux officiers ministériels qui auront déposé leurs pièces dans les deux mois : c'est une

manière de les exciter à mettre la Caisse à même de statuer promptement. Puis le législateur crée de nouvelles catégories de parties prenantes : d'abord, on s'en souvient, les titulaires de maîtrises et de jurandes, les agents de change, les courtiers de commerce, les perruquiers et baigneurs, en vertu des décrets des 28 mars, 21 avril, 3 mai et 17 juin ; ensuite les receveurs des décimes et droits accessoires ainsi que divers autres receveurs des impositions, qui sont assimilés par un décret du 4 mai aux receveurs généraux et particuliers ; puis, en vertu de décrets des 5, 7, 10, 21, 29 mai et 15 juin, les officiers de la Chambre des comptes de Paris, les secrétaires du roi, les officiers des élections et des greniers à sel, les avocats aux Conseils du roi, les banquiers expéditionnaires en cour de Rome, le trésorier général, l'essayeur général, les contrôleurs, essayeurs et autres fonctionnaires des monnaies, les possesseurs de charges et offices dans l'armée [1], enfin, les greffiers et tous détenteurs d'offices domaniaux. Cette longue énumération de charges civiles et militaires, que l'on supprimait et que la Caisse de l'Extraordinaire avait ordre de rembourser, n'aurait pas pu être adoptée, si l'Assemblée n'avait pas considéré comme à peu près inépuisables les ressources de la Caisse.

Néanmoins elle crut nécessaire de lui faciliter la réalisation des ventes qu'elle avait à effectuer, et comme les municipalités étaient ses meilleures clientes, comme par leur intermé-

[1] Pour se faire une idée de ce qu'allait coûter le remboursement des offices et emplois militaires, il faut lire le rapport de Wimpfen en date du 17 mars 1791. On y voit notamment que la finance de la charge de colonel du régiment des Cent-Suisses est de 800.000 livres ; que, dans plusieurs régiments de cavalerie, les charges de colonel valent de 120 à 150.000 livres, celles de capitaine de 25 à 30.000, celles de cornette de 15 à 25.000 ; que, dans les autres régiments la charge de colonel vaut de 20 à 30.000 livres et celle de capitaine, 8.000 ; que les offices du Point d'honneur comprennent 375 charges de lieutenants des maréchaux de France à 6.000 livres, 297 conseillers rapporteurs à 4.500 livres et 302 secrétaires greffiers à 3.000 livres ; que les charges de la Connétablie représentent ensemble une valeur de 515.000 livres et celles de la compagnie de la prévôté de l'hôtel une valeur de 876.000 livres.

diaire elle parvenait à aliéner une foule d'anciens domaines ecclésiastiques que ceux qui les convoitaient n'auraient pas voulu acquérir directement de l'État, il parut opportun de l'autoriser à vendre aux communes pour plus de 400 millions de biens nationaux, somme qui avait été fixée par le décret du 14 mai 1790. Le comité d'aliénation prépara un projet de loi en ce sens, et le rapporteur, Pougeard du Limbert, le justifia en faisant connaître que les adjudications déjà opérées s'élevaient à 310 millions, qu'il y avait des demandes d'achat déposées par les municipalités jusqu'à concurrence de 260 millions, défalcation faite de 26 millions pour des offres relatives à des droits incorporels ou à des doubles emplois, que les demandes dépassaient donc de 150 millions le montant des biens à céder aux municipalités en vertu du décret rendu l'année précédente, et que chaque jour de nouvelles demandes d'acquisition parvenaient à l'Assemblée. Or, « si dans quelques parties du royaume l'interposition des municipalités dans la vente des domaines nationaux était inutile pour en assurer la promptitude, elle a servi dans beaucoup d'autres à lever les obstacles de tout genre qu'on a cherché à y apporter. » Il n'y avait donc qu'à persévérer dans le système jusqu'alors suivi. L'État, il est vrai, ne toucherait pas autant que s'il traitait lui-même avec les acheteurs, puisque le seizième des prix de vente continuerait d'être abandonné aux communes ; mais cette remise n'était-elle pas une manière équitable d'indemniser ces dernières de la perte de leurs revenus et de l'augmentation de leurs dépenses depuis la Révolution ? En outre, sa suppression n'exciterait-elle pas « des mécontentements dangereux » de la part de beaucoup de municipalités, qui se verraient privées de tout moyen de satisfaire à leurs besoins les plus urgents ? Ces raisons entraînèrent l'adoption d'un décret, en date du 22 mars, d'après lequel des ventes de propriétés nationales furent autorisées en sus du chiffre de 400 millions primitivement prévu, au profit de toutes les communes ayant sou-

missionné dans le délai imparti par la loi du 31 décembre 1790.

Quelques semaines auparavant, le 24 février, avait été voté un décret destiné à « accélérer de plus en plus la vente des biens nationaux ». Il avait autorisé les acquéreurs à payer en obligations échelonnées, dont ils détermineraient eux-mêmes les échéances et dont ils pourraient anticiper la libération à leur gré. Un autre décret du 10 février s'était proposé un but tout différent : celui d'augmenter la masse des domaines à aliéner. Il avait, en effet, ordonné la vente, dans la même forme et aux mêmes conditions que pour les autres biens nationaux, des immeubles affectés à l'acquit des fondations de messes et autres services établis dans les églises. « Les ventes, avait dit Lanjuinais, rapporteur du projet de loi, sont retardées sous prétexte de fondations. De là des lenteurs, des chicanes, au point que des départements ont sursis aux adjudications. Il faut faire rentrer dans le commerce tous les fonds qui ne sont point employés dans les fabriques. C'est le moyen d'augmenter l'industrie et, sans fouler le peuple, d'augmenter le produit des impôts[1]. » De même, afin d'accroître le nombre des propriétés à vendre au bénéfice de la Caisse de l'Extraordinaire, une loi du 6 mai prescrivit l'aliénation des églises paroissiales ou succursales supprimées, ainsi que des bâtiments et des cimetières qui en dépendaient. Enfin, comme l'Assemblée avait l'espoir qu'une partie importante des remboursements promis aux propriétaires des charges abolies par elle serait employée en achats de biens domaniaux, une série de décrets reconnut comme admissibles en paiement de ces biens les certificats délivrés aux régisseurs généraux, aux fermiers généraux, aux administrateurs de la loterie et à leurs agents en reconnaissance de leurs

[1] Le principe consacré par le décret du 10 février fut étendu par un décret en date du 26 septembre 1791, qui déclara que les biens affectés à une fondation religieuse quelconque faisaient partie des domaines nationaux, qu'ils étaient comme tels à la disposition de la nation et qu'ils devaient, par suite, être mis en vente.

fonds d'avances et de leurs cautionnements, ceux délivrés aux porteurs de brevets de retenue, aux pensionnaires titulaires d'arrérages en retard, aux anciens comptables, aux propriétaire de dîmes inféodées, aux receveurs particuliers des finances, receveurs des décimes et tous autres percepteurs de deniers publics (décrets des 20 et 23 janvier, 17 février, 5 mars, 4 mai). Les diverses mesures que nous venons de faire connaître étaient donc bien liées les unes aux autres : si, d'une part, elles imposaient de lourdes dépenses à la Caisse de l'Extraordinaire, de l'autre, elles s'efforçaient d'étendre ses ressources et de faciliter ses ventes.

III

Mais, comme son nom l'indiquait, la Caisse de l'Extraordinaire répondait à des besoins momentanés et n'était qu'une institution temporaire. Seul le Trésor public devait avoir une existence définitive et depuis longtemps la Chambre sentait qu'il faudrait, un jour ou l'autre, le réorganiser sur de nouvelles bases. Son organisation était, en effet, jugée défectueuse et, en outre, contraire à la nouvelle distribution des pouvoirs entre la couronne et la représentation nationale. Un rapport fait par Lebrun au nom du comité des finances, le 21 juillet 1790, nous renseigne sur cette organisation.

Elle avait été l'objet, en 1788, d'une importante réforme. Les caisses particulières de recettes qui, auparavant étaient très nombreuses, avaient perdu leur autonomie et été rattachées à la caisse principale, centralisation qui avait permis au ministre des finances de se tenir mieux au courant des recouvrements soit effectués, soit en retard. L'administration du Trésor avait été divisée en cinq départements, à la tête desquels avaient été placés autant d'administrateurs, fournissant chacun un cautionnement de 3.200.000 livres et recevant, en sus de l'intérêt de cette somme, un traitement de 50.000 livres. Le premier département avait les caisses de

recettes dans ses attributions ; il recevait tous les revenus de l'État et les reversait aux différents ministères, en proportion des dépenses dont chaque ministre justifiait la nécessité au ministre des finances ; de la sorte, ce dernier en suivait le mouvement et pouvait, dans une certaine mesure, les modérer. Le second département était celui de la guerre, le troisième, celui de la marine, le quatrième, celui de la dette et des pensions, le cinquième celui de la maison du roi et des ponts et chaussées. Ces cinq départements coûtaient à eux tous 2.029.000 livres. Parallèlement au Trésor royal fonctionnait l'intendance du Trésor, chargée d'en contrôler toutes les opérations et d'en éclairer la marche, ayant à sa tête un intendant, et comportant des bureaux qui correspondaient à ceux du Trésor public. L'intendance du Trésor motivait une dépense de 330.000 livres par an. Après avoir étudié cette organisation, le comité des finances l'avait trouvée bien conçue et il ne lui avait reproché que le luxe des rouages et leur cherté. Par l'organe de Lebrun, il avait donc proposé de la maintenir dans ses grandes lignes, de réduire à trois le nombre des administrateurs, de diminuer leurs traitements, de supprimer une grande partie des bureaux et des employés, de fixer à 663.000 livres la dépense annuelle du Trésor et de réaliser ainsi une économie de 1.696.000 livres.

Mais le projet du comité, par cela même qu'il n'apportait pas de changements radicaux à la situation antérieure et qu'il laissait le Trésor dans la dépendance du pouvoir exécutif, n'avait pas plu à la majorité des députés. La discussion en avait donc été ajournée. Le comité des finances ne s'était pas trompé sur le motif de cet ajournement, et voulant donner une certaine satisfaction au sentiment de la Chambre, il avait adopté un nouveau projet qui plaçait la Trésorerie nationale sous le contrôle de l'Assemblée. A la séance du 11 décembre 1790, Lebrun avait lu un rapport à l'appui, et, pour établir qu'il y avait avantage à conférer à l'Assemblée un droit de surveillance sur le Trésor public, il

avait écrit cette phrase : « Les contributions seraient payées à regret, elles seraient mal payées peut-être, si on pouvait craindre qu'elles allassent se perdre dans une caisse mal gardée. Et on le craindrait, si elles étaient confiées à la seule responsabilité des agents du pouvoir exécutif. » Mais ce piteux argument, que Lebrun, avec son habituelle sagacité, appréciait assurément à sa juste valeur, avait été le seul qu'il eût su trouver pour légitimer l'intrusion du parlement dans la gestion du Trésor; et il s'était surtout attaché à défendre l'unité de caisse, à montrer que dans un État libre l'honneur de la nation répond de sa fidélité à tenir ses engagements, que, par suite, le service de la dette y est suffisamment garanti sans qu'il y ait lieu d'y affecter des revenus déterminés, et que, dans l'intérêt d'une bonne comptabilité, le Trésor public devait être comme le réservoir commun où afflueraient toutes les recettes, pour de là se répartir entre les diverses natures de dépenses.

Cette fois encore le comité des finances n'était pas parvenu à faire discuter son projet, car le bruit s'était répandu qu'un autre comité, celui de l'imposition, avait des idées tout opposées aux siennes touchant l'organisation de la trésorerie nationale. En effet, le 20 décembre, Rœderer avait déposé, au nom de ce dernier comité, un rapport sur les lois constitutives des finances, et il avait soutenu que le gouvernement devant être subordonné à la représentation nationale et ayant, d'autre part, une tendance presque fatale à usurper sur elle, il importait extrêmement de ne pas laisser les fonds de l'État à sa disposition, attendu que « l'argent est un principe de pouvoir, qu'avec l'argent on l'étend, qu'avec l'argent on en perpétue l'abus ». La défiance qui animait le comité de l'imposition à l'égard du pouvoir exécutif lui avait inspiré un projet de décret, qui enlevait au gouvernement la direction suprême des finances ainsi que l'administration du Trésor public, qui confiait celle-ci à un corps électif et qui ne laissait au roi d'autre attribution que

de veiller à l'exécution des mesures que prescriraient les administrateurs du Trésor.

Ainsi mise en présence de deux systèmes opposés, la Chambre avait voulu prendre le temps de réfléchir, et c'est seulement le 8 mars 1791 que la discussion s'ouvrit à la fois sur le plan du comité des finances et sur celui du comité de l'imposition. Lebrun et Rœderer défendirent chacun le point de vue auquel ils s'étaient placés dans leurs rapports, et, dès cette première séance, Dupont de Nemours combattit, comme contraire aux principes monarchiques, la proposition de faire nommer par l'Assemblée Nationale les administrateurs du Trésor. Mais, le lendemain, Pétion et Robespierre rappelèrent les dilapidations dont s'étaient rendus coupables Calonne et plusieurs autres ministres des finances : ils prétendirent que le Trésor de la nation devait être géré par ses propres représentants ou par des délégués qu'ils choisiraient eux-mêmes ; que si l'ordonnateur du Trésor était à la nomination du roi, il serait en fait le subordonné du ministre des finances et n'oserait pas résister aux ordres de remise de fonds, enfin que la surveillance d'un comité de l'Assemblée serait inefficace et illusoire. Dupont de Nemours et d'André leur répondirent : « On alarme les bons citoyens, dit le premier de ces orateurs, en leur faisant croire que l'ordonnateur du Trésor public disposera à lui seul d'une manière absolue des finances de la nation. Il n'aura absolument rien à sa disposition ; il ne sera maître d'aucune dépense ; c'est lui qui pourra le moins abuser des deniers de l'État... Il ne sera qu'un teneur de registres, qui pourra dire aux ministres : vous prendrez vos engagements à telle époque, parce que c'est à telle époque que j'aurai mes rentrées. Ce sera au Corps Législatif d'avoir un bon comité des finances, qui surveillera l'ordonnateur et qui constatera les recettes et les dépenses. » Quant à d'André, il invoqua le principe de la séparation des pouvoirs. Les députés, affirma-t-il, ne peuvent nommer les administrateurs du Trésor, « parce que les fonctions qui leur sont déléguées ne sont

point de mettre à exécution les lois qui émanent d'eux, mais bien de rendre des lois, de voter des impôts. Si le même corps qui fait une loi ou qui vote un impôt fait exécuter la loi et ensuite examine tous les actes relatifs à cette exécution, il est évident qu'il y a confusion de pouvoirs et qu'il n'y a plus de constitution. » Il proposa en conséquence et fit voter par la Chambre que les administrateurs du Trésor public seraient nommés par le roi.

Éclairée par la discussion, l'Assemblée renonçait donc à s'arroger la direction de la Trésorerie. Mais, à la séance du 10 mars, Montesquiou reprocha au projet de loi élaboré par le comité des finances de ne pas modifier assez profondément le fonctionnement du Trésor, de le conserver à peu près tel qu'il avait jusqu'alors existé, et il demanda qu'on le remplaçât par un comité de Trésorerie, dont il exposa l'organisation. Son système fut adopté et en voici les parties essentielles : l'administration du Trésor fut confiée à un comité, composée de six commissaires nommés par le roi ; chacun des commissaires eut à diriger une branche de service et les branches en question furent : 1° la recette journalière ; 2° la dépense du culte, de la liste civile, des affaires étrangères, des ponts et chaussées et les dépenses diverses ; 3° les paiements de la dette publique et des pensions ; 4° les dépenses de la guerre ; 5° les dépenses de la marine et des colonies ; 6° la comptabilité. Il dut être établi deux caisses principales : l'une chargée de la recette journalière et ne faisant aucun paiement de détail ; l'autre, dite caisse générale et ne devant s'ouvrir qu'en présence du comité de Trésorerie, tant pour recevoir les fonds de la caisse de recette que pour les laisser sortir en vue d'être distribués aux payeurs. Les commissaires de la Trésorerie, auxquels les ministres étaient tenus d'adresser leurs ordonnances de dépenses, avaient ordre d'examiner si elles rentraient dans la limite des crédits mis par l'Assemblée à la disposition de chacun d'eux et, dans le cas où elles la dépasseraient, il leur était interdit de rien payer au-delà des crédits votés. L'état des recettes et celui des paiements

durent être tenus en partie double par le bureau central de comptabilité, et il fut enjoint au président du comité de trésorerie de remettre tous les quinze jours au Corps Législatif et au roi le compte général de la recette et de la dépense.

Telle fut la loi en date des 10-27 mars 1791, qui réorganisa l'administration du Trésor public. Elle présentait deux graves défauts: en premier lieu, la substitution d'un comité à un ordonnateur du Trésor ne pouvait qu'en affaiblir la direction; un haut fonctionnaire qui aurait été seul responsable de la régularité du service eût eu plus d'autorité qu'une réunion de six personnes, entre lesquelles des jalousies et le défaut d'entente étaient à craindre. D'autre part, pour que le fonctionnement de la Trésorerie pût se faire avec ponctualité, il aurait fallu que les recettes effectuées dans les départements parvinssent intégralement et rapidement dans les caisses de l'administration centrale à Paris. Or, nous avons déjà signalé à plusieurs reprises que les receveurs municipaux et les receveurs de district, mal recrutés et sans attaches avec le gouvernement, s'acquittaient fort mal de la perception des impôts et de l'envoi des fonds au Trésor. La loi nouvelle eut beau leur recommander de faire avec diligence leurs versements, ils ne remplirent pas mieux que par le passé cette obligation. Dans ces conditions les belles combinaisons consacrées par le décret des 10-27 mars aboutirent à un échec.

Le législateur satisfait, comme toujours, de son œuvre en attendait au contraire les meilleurs résultats, et impatient de voir en vigueur le nouveau régime auquel il avait soumis le Trésor, il décréta le 18 mars que le roi serait prié de procéder incessamment à la nomination des commissaires. En même temps, désireux de surveiller de près ces fonctionnaires et d'être tenu au courant de leurs opérations, il édicta qu'aussitôt après leur nomination, l'Assemblée Nationale désignerait elle-même trois de ses membres pour assister à toutes les délibérations du comité de Trésorerie et procéder à un inventaire général du Trésor public. L'adjonction au comité de ces

trois députés qui avaient le droit de le convoquer aussi souvent qu'ils le voulaient, de requérir l'ouverture des caisses et de consulter les registres, ne pouvait être qu'une nouvelle cause d'affaiblissement pour le comité. Les six commissaires furent nommés par le roi le 6 mai, mais ils n'entrèrent pas immédiatement en fonctions. En vertu d'un décret qui porte la date des 30 juin-16 août 1791, celles des administrateurs du Trésor ne prirent fin que le 1[er] juillet. Le même décret régla l'organisation intérieure et le mode de comptabilité de la Trésorerie nationale. Il mit fin aux pouvoirs des trois délégués de la Chambre, mais afin que les commissaires fussent, suivant une déclaration de Rœderer au cours de la discussion, « placés hors de la dépendance du pouvoir exécutif », il spécifia qu'ils ne pourraient être destitués par le roi sans que les causes de leur destitution fussent vérifiées par le Corps Législatif. D'après le rapport sur la loi des 30 juin-16 août, la nouvelle organisation de la Trésorerie devait coûter annuellement 966.000 livres, tandis que la précédente coûtait 1.416.006 livres, d'où une économie d'environ 450.000 livres.

IV

Qu'il s'agît du Trésor public ou de la Caisse de l'Extraordinaire, il y avait longtemps que leurs paiements ne s'effectuaient plus qu'en papier-monnaie. L'or et l'argent faisant prime, les citoyens qui en possédaient avaient bien soin de n'acquitter en numéraire ni leurs impôts ni leurs acquisitions de bien nationaux, et les assignats rentraient seuls dans les caisses de l'État. C'était assurément pour celui-ci un grand désavantage qu'une circulation de papier se fût substituée à la circulation métallique ; mais le public en souffrait plus encore, et comme les louis, les écus avaient presque disparu, comme, d'autre part, les coupures des assignats étaient élevées, le manque de monnaie se faisait partout sentir et gênait toutes les transactions.

Afin de remédier à cette situation, l'Assemblée avait admis que sur les 800 millions en assignats décrétés le 10 octobre 1790, il y aurait 20 millions émis en billets de 50 livres. Ces 400.000 billets ayant été très recherchés parce qu'ils facilitaient les paiements de moyenne importance [1], un décret du 7 janvier 1791 ordonna qu'il en fût frappé 800.000 autres pour une valeur de 40 millions. Puis, on reconnut qu'il ne serait pas moins utile d'avoir un supplément d'assignats de 100 livres et on décréta, le 6 février, d'en fabriquer pour dix millions, en sus des 40 millions en billets de 100 livres dont la fabrication avait été autorisée le 10 octobre précédent. Mais des billets de 50 et de 100 livres ne remplaçaient pas la monnaie d'argent. Celle-ci étant très rare, les Français qui avaient à solder de faibles sommes ou à fournir des appoints éprouvaient les plus graves embarras, et bientôt on réclama, dans les campagnes aussi bien que dans les villes, la création de petites coupures. Les partisans de ce qu'on appelait les petits assignats avaient toujours été nombreux, et la disette de plus en plus sensible du numéraire leur avait amené de nombreuses recrues. Les hommes peu éclairés et la plupart des journaux se demandaient pourquoi la Constituante ne voulait pas émettre des assignats d'une valeur analogue à celle de l'écu, puisqu'elle en émettait de 1.000 et de 2.000 livres et ne cessait d'affirmer qu'ils offraient la même sécurité que l'or.

La pression de l'opinion publique finit par agir sur les députés et l'un deux, Rabaut-Saint-Étienne, déposa, à la séance du 26 avril, une proposition relative à la création d'assignats de cinq livres. A l'appui de cette proposition, il fit remarquer que, pour se procurer des espèces, les fabri-

[1] Il résulte d'un rapport fait le 23 janvier par Laborde de Méréville que ces asignats et ceux de 100 livres avaient été l'objet d'un regrettable agiotage. Des speculateurs voyant le besoin que le public éprouvait de petits billets, les avaient accapares au fur et à mesure de leur émission, puis ils ne les cédaient que moyennant une prime aux commerçants et autres particuliers qui voulaient s'en procurer.

cants, les marchands, bref, tous ceux ayant à faire des paiements fractionnés, étaient obligés de subir un change d'au moins 6 0/0 et que les affaires étaient par suite paralysées. A une aussi pénible situation, ajouta-t-il, il n'y a qu'un remède, c'est de fabriquer de petits assignats. Tout le monde les demande et c'est une grande faute de ne pas en avoir fabriqué dès le principe, car plus il y a de numéraire, réel ou fictif, mieux marchent le commerce, l'industrie et l'agriculture. Les assignats de 5 livres auront encore plus de succès que ceux de 50 livres, car les écus ont disparu et il faut au pays une monnaie de papier pour les remplacer. Après Rabaut-Saint-Étienne, Charles de Lameth prit la parole, et il appuya avec véhémence l'avis du précédent orateur ; il alla jusqu'à dire que ceux qui ne le partageaient pas ne pouvaient être que des ennemis du bien public. Par ce langage violent, il espérait sans doute enlever le vote de la Chambre, mais son attente fut trompée : on décida de continuer la discussion et celle-ci occupa la plus grande partie des séances des 29 avril, 1, 5 et 6 mai.

Les adversaires de la mesure proposée insistèrent surtout sur les conséquences fâcheuses qu'elle aurait pour la classe ouvrière. Briois de Beaumetz, Prugnon, Cazalès, l'abbé Maury avertirent l'Assemblée que les assignats de 5 livres ne se maintiendraient pas plus au pair que ne s'y étaient maintenus les billets de 1.000 ou de 2.000 livres ; qu'ils subiraient comme ceux-ci une dépréciation de 8 0/0 ; qu'elle retomberait plus spécialement sur le peuple, parce que les propriétaires, les fabricants et les commerçants paieraient en petits assignats les salaires de leurs ouvriers, employés et commis ; que, dès lors, ces derniers ne recevraient plus intégralement le produit de leur travail, tandis qu'ils l'avaient jusqu'alors touché, leurs maîtres et patrons ayant dû faire des sacrifices pour leur payer en espèces le prix de leurs semaines, qui était loin d'atteindre la valeur du moindre assignat ; et qu'en définitive, si la création des petits assignats devait profiter à une classe de citoyens, ce serait

peut-être à celle des gens riches ou aisés, mais certainement pas à celle des salariés. Le Couteulx de Canteleu invoqua, en outre, contre le projet une considération toute pratique ; il fit observer qu'il y aurait impossibilité matérielle à confectionner et à signer par jour plus de 30.000 billets de 5 livres, que, par suite, leur émission se prolongerait pendant bien des mois, qu'elle n'en ferait pas moins disparaître les écus, lesquels seraient remplacés d'une façon très insuffisante par les petits assignats et que le peuple, manquant plus que jamais de monnaie, crierait à l'accaparement des assignats et en rendrait la Chambre responsable. Mais Montesquiou, Pétion, de Gouy d'Arsy, de Noailles, Rabaut-Saint-Étienne, Charles de Lameth, objectèrent aux précédents orateurs que le besoin d'assignats de 5 livres était si urgent que la France entière en demandait la création ; que les services qu'ils rendraient pour les paiements journaliers seraient assez notoires pour les mettre à l'abri de toute dépréciation, « de même que les sous, quoique usés par l'usage, conservent une valeur libératoire quatre fois supérieure à la valeur réelle » ; qu'en permettant de se passer de monnaie métallique, ils auraient l'avantage de ruiner la honteuse spéculation de ceux qui l'accaparaient, et les décideraient sans doute à la laisser rentrer dans la circulation ; qu'au surplus, les prédictions sinistres faites naguère par les adversaires des assignats ne s'étaient pas réalisés, que les prix du pain, des denrées, des salaires n'avaient pas renchéri, et que la création des petits assignats serait tout aussi inoffensive ; qu'enfin, les ouvriers gagnant en général une livre ou une livre et demie par jour continueraient à toucher en argent, lors de chaque paye, au moins une partie de ce qu'ils auraient gagné pendant la semaine ou pendant la quinzaine. Ces arguments parurent décisifs à la majorité, et une loi du 6 mai ordonna la fabrication d'assignats de cinq livres jusqu'à concurrence de cent millions, en remplacement de pareille somme d'assignats de mille et deux

mille livres qui seraient supprimés[1]. Mais, comme l'avait prévu Le Couteulx de Canteleu, cette fabrication fut lente, et, malgré les mesures prises par deux décrets du 9 juillet et du 20 septembre en vue de faciliter la diffusion des assignats de 5 livres, ils ne tinrent lieu que fort imparfaitement de monnaie métallique.

Plutôt que de les mettre à la disposition du public et de s'exposer ainsi à accentuer encore la disparition des pièces d'argent, la Constituante aurait d'ailleurs bien préféré pouvoir accroître la masse du numéraire en circulation. Elle s'en était occupée quelque temps avant la loi du 6 mai, mais avant d'exposer ce qu'elle avait décrété, nous devons dire comment tout d'abord elle avait envisagé la question. A la séance du 2 novembre 1790, elle avait été saisie par de Cussy d'un rapport rédigé au nom du comité des monnaies. Le comité avait été d'avis qu'il serait un jour convenable d'établir une nouvelle relation entre l'or et l'argent, relation qui depuis la réforme opérée par Calonne en 1785 était de 1 à 15 1/2. Se fondant sur ce fait que le rapport de valeur entre les deux métaux était différent suivant les pays, qu'il se tenait au-dessous de 1 à 15 en Hollande, dans les Flandres, en Autriche, à Gênes et à Venise, qu'il ne dépassait la proportion de 1 à 15 qu'en Angleterre et en Portugal, et qu'il n'atteignait celle de 1 à 16 qu'en Espagne, le comité concluait à ce qu'on adoptat en France le rapport de 1 à 14 7/9es. Suivant lui c'était l'argent qui devait rester l'étalon-type de la monnaie, parce qu'il était moins exposé que l'or à devenir rare, que celui-ci avait une trop grande valeur, qu'il ne se prêtait pas aux subdivisions qu'exige l'usage courant et qu'enfin il n'était pas « la monnaie de la multitude et du pauvre, qui doivent être le premier objet de la

[1] La presse trouva en général cette loi tout à fait insuffisante. Elle aurait voulu que l'on remplaçat la moitié des gros billets par de petites coupures. *Les Révolutions de Paris* notamment prétendirent (n° 97) que les petites coupures formeraient un numéraire fictif, qui donnerait une grande animation aux échanges et forcerait bientôt les espèces à reparaître.

sollicitude du législateur ». Toutefois, le rapport reconnaissait que les pièces de six, douze et vingt-quatre sous avaient besoin d'être refondues, parce qu'elles étaient extrêmement frayées et que sur la plupart les empreintes avaient disparu ; il admettait, en outre, la nécessité de refondre les pièces d'argent étrangères circulant en France dans la proportion d'un tiers à peu près des pièces françaises, parce que leur titre et leur composition étaient inconnus. Mais la dépense devant résulter de la refonte avait paru au comité ne pouvoir être mise, pour le moment, à la charge ni de l'État, ni du public. Il avait donc cru sage de se borner à réclamer la suppression du droit de seigneuriage perçu au profit du Trésor sur la frappe des matières d'or et d'argent, dans l'espoir que la gratuité de la fabrication déterminerait l'apport aux hôtels des monnaies d'une plus grande quantité de métaux précieux [1].

Puis, le 9 décembre, de Cussy avait présenté un second rapport relatif à ce qu'on appelait les monnaies basses, lesquelles comprenaient : 1° les pièces de cuivre pur ; 2° celles de billon noir, composées d'un alliage d'argent et de cuivre, mais où ce dernier métal dominait ; 3° celles en argent bas fabriquées à un titre plus faible que les pièces d'argent proprement dites. L'importance exacte de la circulation des pièces en cuivre pur était, suivant le rapporteur, impossible

[1] Mirabeau communiqua à l'assemblée un travail étendu en réponse au rapport de Cussy. Il y demandait que l'argent devînt le seul étalon monétaire : qu'on ne fixât pas un rapport légal entre l'or et l'argent, attendu qu'il est contraire à la nature des choses de vouloir établir une relation immuable de valeur entre deux métaux : que l'empreinte mise sur les pièces d'or ne servît qu'à rendre authentiques le titre et le poids, et qu'on adoptât pour les monnaies le système décimal, à raison des facilités qu'il offre au calcul. Ses conclusions étaient que l'Etat, renonçant au droit de seigneuriage, ne réclamât à ceux qui lui apportaient des lingots, que l'équivalent des frais de fabrication ; que le titre de la monnaie d'or et d'argent fût à onze douzièmes de fin ; que l'on frappât des pièces d'or de 10, 20, 50, et 100 livres ; des pièces d'argent de 5 et de 10 sous, de 1, 2 et 5 livres ; que la pièce de 10 sous s'appelât un franc et celle de 20 sous une livre. — Le mémoire de Mirabeau est en grande partie inspiré par un livre portant le titre de *Recherches sur les Monnaies*, dont l'auteur se nommait Garrault.

à connaître; mais les recherches auxquelles s'était livré le comité l'avaient conduit à penser qu'il circulait en France pour 24 millions de billon noir, dont un tiers de billon étranger, et pour 15 millions de pièces en bas argent, soit nationales, soit étrangères. La refonte de toutes ces pièces, si usées, si disparates qu'elles fussent, lui semblait une entreprise irréalisable, à cause de la dépense qu'elle entraînerait et de la raréfaction qu'elle occasionnerait dans la petite monnaie. A raison des circonstances et sans méconnaître qu'il y aurait avantage à changer aussitôt que possible le système monétaire de la France, le comité avait donc proposé à la Chambre de décréter que le titre, le poids et la valeur des espèces d'argent resteraient provisoirement ce qu'ils étaient. Enfin, le 12 décembre, de Cussy avait déposé un troisième rapport dans lequel il avait constaté que, par suite de la négligence ou de la fraude de plusieurs directeurs d'hôtels des monnaies, beaucoup de louis et d'écus avaient été fabriqués avec une proportion de fin insuffisante ou n'atteignaient point le poids légal, et que les sommes trop élevées qu'avaient à acquitter les porteurs de lingots pour frais de fabrication et droit de seigneuriage, les détournaient de faire frapper en France de l'or et de l'argent. Il avait montré que le meilleur moyen d'accroître dans le royaume le numéraire métallique, serait donc de ne réclamer aucuns frais à ceux qui demanderaient la transformation de lingots en espèces monnayées. Mais, par suite des considérations de fait qu'il avait exposées dans ses précédents rapports, il avait combattu l'opinion de ceux qui auraient voulu que l'on procédât à la refonte immédiate des monnaies en circulation ; et aux partisans d'une fabrication de billon de bas aloi fait avec le métal des cloches, il avait opposé que ce métal avait été reconnu par les métallurgistes impropre à fabriquer des sous.

La discussion sur les propositions du comité avait commencé le 12 décembre et Mirabeau les avait combattues. Suivant lui, il importait d'adopter « un seul métal, l'argent,

pour signe monétaire » ; de maintenir provisoirement le cours des écus de 3 et de 6 livres ; d'adhérer au système décimal ; de frapper des pièces d'argent de 5, 10, 20 et 40 sous ; de fabriquer avec du cuivre les pièces d'un sou, avec un mélange de cuivre et d'argent les pièces de deux sous, et de faire du billon avec le métal des cloches. Sans se laisser arrêter par la difficulté qu'aurait éprouvée l'État à se procurer autant d'argent, il insistait pour qu'il entreprît la frappe de 80 millions en pièces de 5, 10 et 20 sous et de 120 millions en pièces de 40 sous, à 6/10es de fin et qu'il fabriquât en même temps pour 41 millions et demi en monnaie de cuivre. La thèse de Mirabeau était en fait inacceptable. Aussi Talleyrand avait-il mieux répondu au sentiment de la Chambre en s'opposant à toute refonte des espèces d'argent et de cuivre. « N'adoptons point, avait-il dit, un système. Ne faisons que ce qui est indispensable. Toute grande opération dans les monnaies ne doit être faite que dans un temps de parfaite tranquillité ; elle est surtout incompatible avec un papier forcé. » L'émission des assignats rend nécessaire une plus forte circulation de monnaie d'appoint. Qu'on se borne donc à faire des pièces d'argent de 24, 12 et 6 sous et des pièces d'un et de deux sous avec le métal des cloches qui est parfaitement utilisable. Plusieurs autres orateurs avaient parlé dans le même sens et indiqué que le moment serait très mal choisi pour une émission de nouvelles pièces d'argent, car il était à craindre qu'elles ne sortissent du royaume, comme l'avait déjà fait une grande partie des écus. Un vote formel de la Chambre avait donc, le 13 décembre, invité le comité à se rendre compte de la quantité de petite monnaie qu'il faudrait fabriquer pour les besoins courants, et à étudier les moyens propres à empêcher qu'elle ne s'écoulât à l'Étranger.

Il fallait en finir, car il était évident qu'à vouloir poursuivre la transformation du système monétaire, on n'aboutirait à rien. Le 7 janvier 1791, la Constituante fut, en conséquence, saisie d'un projet de décret qu'elle discuta le jour

même, ainsi que le 11 janvier, et qu'elle adopta presque sans modifications. En vertu de ce décret, il dut être procédé incessamment à la frappe d'une menue monnaie d'argent jusqu'à concurrence de 15 millions de livres, monnaie qui devait être faite au même titre que les écus et être divisée par moitié en pièces de 30 et de 15 sous [1]. Les pièces de 24, 12 et 6 sous furent conservées, mais il fut spécifié qu'il n'en serait plus frappé à l'avenir. Une fabrication de monnaie de cuivre fut ordonnée pour un million de livres immédiatement, et ensuite pour 100.000 livres par mois, en pièces de 12, 6 et 3 deniers. Quant aux modèles des nouvelles pièces d'argent et de cuivre, ils devaient être différents de ceux des anciennes, et les artistes furent invités à en proposer, dans le délai de quinzaine.

C'était, en vérité, apporter un faible remède aux embarras monétaires dont le public souffrait que de promettre d'augmenter dans une si faible proportion la circulation du numéraire. Mais, où le Trésor aurait-il trouvé les fonds qu'eussent exigé des achats un peu considérables de lingots d'argent à l'Étranger ? Les députés espéraient qu'ils n'auraient même pas à en acheter pour 15 millions, et que la vaisselle plate et les bijoux qui avaient été apportés par les particuliers aux hôtels de monnaie pour être fondus fourniraient une partie de la matière nécessaire à la frappe des nouvelles espèces. Mais les objets destinés à la fonte n'avaient pas représenté une valeur totale de plus d'une quinzaine de millions, et la plupart avaient déjà été monnayés. Aussi, afin de diminuer les frais de l'opération, on songea à tirer parti de l'argenterie des églises, chapitres et communautés

[1] De Virieu signala les inconvénients qui résulteraient de la circulation simultanée des pièces de 30, de 24, de 15 et de 12 sous. Le rapporteur, Belzais-Courmenil, lui répondit qu'il y avait une très grande quantité de mauvaises pièces de 24 et de 12 sous, qu'il faudrait les démonétiser prochainement et qu'il serait dès lors désavantageux d'émettre de nouvelles pièces de la même valeur. Il ajouta, ce qui est difficilement compréhensible, que la création de pièces de 30 et de 15 sous « ferait faire un grand pas vers la division décimale tant désirée ».

religieuses qui serait jugée inutile au culte. L'Assemblée rendit donc le 3 mars un décret pour prescrire l'envoi de toute cette argenterie à la Monnaie de Paris et sa conversion en espèces.

Les Constituants attachaient une grande importance à ce que les nouvelles espèces se distinguassent par le seul aspect des anciennes. Ils arrêtèrent, en conséquence, leur choix parmi les modèles que leur avaient soumis divers graveurs, et ils statuèrent, par une loi du 9 avril, sur les empreintes de la monnaie d'or, d'argent et de cuivre [1]. En même temps, ils invitèrent le ministre de l'Intérieur à hâter le plus possible la fabrication prévue par le décret du 11 janvier. Mais, comme nous l'expliquerons dans un instant, elle ne put pas être entreprise, et, à la séance du 17 mai, Montesquiou, qui pourtant voyait toujours tout en beau, appela l'attention de ses collègues sur la pénurie du numéraire. Il fit connaître que le prix de l'argent avait haussé de 4 0/0 pendant la dernière semaine, que le gouvernement devait le payer très cher pour les paiements qu'il avait à effectuer à l'Étranger, et que le change était onéreux pour la France dans ses relations avec les nations voisines. Afin d'améliorer la situation, il demanda que l'on frappât immédiatement des sous pour une valeur de quarante millions. Une assez vive discussion s'engagea aussitôt : « Je reconnais avec vous, s'écria Malouet, la nécessité de pourvoir à une augmentation de la petite monnaie ; mais cette augmentation ne fera point revenir l'argent, il ne reviendra qu'avec la confiance. » Or, pour que la confiance se rétablisse, il ne faut pas moins que changer la marche du gouvernement. Cazalès développa la même opinion, il évalua à 20 ou 22 0/0 la perte que le commerce français subissait du fait du change, et il prédit que toutes les mesures de détail que l'on pourrait prendre seraient inefficaces. Regnaud de Saint-Jean-d'An-

[1] Ils eurent le bon sens d'adopter des empreintes moins compliquées que celles dont Mirabeau avait donné avec complaisance la description dans son discours du 13 décembre précédent.

gely émit, au contraire, l'avis que l'intervention des corps administratifs et des municipalités pouvait atténuer la crise monétaire, et, sur sa proposition, il fut décrété qu'ils devraient protéger, par tous les moyens mis par la loi à leur disposition, la vente, l'échange et la circulation tant du numéraire que des assignats. Un second décret en date du même jour, 17 mai, ordonna d'entreprendre immédiatement dans tous les hôtels de monnaie la fabrication de pièces de cuivre en quantité suffisante pour satisfaire aux besoins du royaume et faciliter l'échange des petits assignats. M. de Virieu fut le rapporteur de cette loi, et, dans son rapport, il fit observer qu'il n'était pas à craindre que les achats de cuivre à faire par le gouvernement renchérissent le prix de ce métal. En effet, si une hausse se produisait dans sa valeur, on aurait recours à la fonte des cloches. Toutefois, beaucoup de personnes, d'après le rapporteur, évaluaient avec une grande exagération la quantité de matière contenue dans les cloches. Au lieu de 200 millions de livres pesant, M. de Virieu ne l'estimait pas à plus de 30 millions de livres, pouvant rendre de 20 à 25 millions de livres de cuivre, volume de métal avec lequel il serait possible de fabriquer en sous pour une cinquantaine de millions de monnaie. Puis l'Assemblée Nationale ayant appris qu'il existait dans plusieurs hôtels de monnaie des flans tout fabriqués à la taille ancienne, s'empressa d'inviter le roi, par une loi du 20 mai, à donner des ordres pour faire monnayer de suite ces flans avec les anciens coins.

Cette dernière disposition était facile à mettre à exécution. Mais il n'en était pas de même de celle prescrite par la loi du 17 mai, car, d'une part, le prix du cuivre avait beaucoup monté, ce qui aurait rendu très onéreuse une émission importante de pièces de ce métal et, d'autre part, on n'était pas encore parvenu à retirer le cuivre de l'alliage dont étaient composées les cloches. Ce fut seulement le 20 juin que de Cussy, au nom du comité des monnaies, put informer la Chambre qu'une commission prise dans le sein de

l'Académie des Sciences et dont faisaient partie Fourcroy et Condorcet, avait trouvé un procédé pour extraire environ 70 livres de cuivre par quintal de métal des cloches, et que des industriels étaient, de leur côté, arrivés au même résultat. Mais un député de Toulon, Millet de Mureau, soutint que c'était faire fausse route que de vouloir fabriquer des pièces de cuivre avec le métal des cloches et que mieux valait se borner à fondre ce métal, à le couler en monnaie conforme aux anciennes empreintes, et à confier cette fabrication à un ou plusieurs entrepreneurs. Il prétendit que de cette façon on parviendrait à lancer plus tôt dans la circulation la monnaie de billon dont le besoin se faisait si vivement sentir, et, cédant à cette considération, l'Assemblée vota, les 24 et 25 juin, deux décrets portant que le métal des cloches devrait être coulé sous forme de sous et de demi-sous.

Elle s'était trop hâtée de croire aux affirmations de Millet de Mureau : l'expérience ne tarda pas, en effet, à prouver que les pièces provenant directement de la fonte des cloches étaient cassantes, et qu'en outre rien n'était plus facile que de les contrefaire au moyen d'une combinaison de différents métaux sans valeur. Le comité des monnaies proposa, en conséquence, le 3 août, de renoncer au système du coulage et de fabriquer le billon avec un alliage comprenant par parties égales du cuivre pur et du bronze des cloches, alliage qui supporterait facilement le laminoir, le balancier et qui donnerait une monnaie non seulement d'un bel aspect, mais d'une contrefaçon impossible. Un décret rendu sans discussion ratifia la proposition du comité et confia aux dix-sept hôtels de monnaie du royaume la fabrication des pièces de deux sous, d'un sou et d'un demi-sou à provenir du nouvel alliage. Un second décret en date du même jour, 17 août, ordonna la répartition de ces pièces entre tous les départements, au fur et à mesure de leur achèvement. Il résulte toutefois d'un mémoire que le ministre des contributions publiques adressa le 19 août à la Constituante que la

frappe du billon fait avec le métal des cloches était à peine commencée à cette date, et que celle des pièces de cuivre n'en avait encore fourni que pour un million.

En dépit des efforts des députés, les plus infimes transactions continuèrent donc d'être jusqu'à la fin gênées par le manque de monnaie et, dans ces circonstances, ils eurent une dernière fois recours aux dépouilles de l'Église. Un décret du 26 août, « considérant qu'il existait dans les communautés églises et paroisses supprimées beaucoup de vases, meubles et ustensiles de bronze et de cuivre ; que le moyen d'en tirer le parti le plus utile à la chose publique était de les employer à l'alliage du métal des cloches, » enjoignit aux directoires de district de les envoyer aux hôtels des monnaies les plus voisins.

Que devenait pendant ce temps la fabrication des pièces d'argent prescrite par la loi du 11 janvier? A la séance du 2 juillet, Rabaut-Saint-Étienne se plaignit de ce que cette loi n'avait pas pu être exécutée, et il en donna pour motif qu'elle avait eu le tort de décider que les pièces de 15 et de 30 sous auraient le même titre que les écus. En effet, le cours de l'argent étant d'environ 16 0/0 supérieur au taux légal, l'État aurait subi une très forte perte sur les lingots s'il s'était mis à les monnayer, et beaucoup de particuliers auraient fondu les pièces de 15 et de 30 sous afin de les revendre avec bénéfice au gouvernement, sous forme de barres d'argent. La fabrication des nouvelles espèces avait par suite dû être suspendue. Il n'était pas jusqu'aux écus dont la frappe ne causât au Trésor une dépense sans compensation, car leur valeur marchande, au poids du métal précieux contenu dans chacun d'eux, étant supérieure à leur valeur légale, ils étaient eux-mêmes soumis à la fonte par les spéculateurs. Il était impossible, suivant Rabaut-Saint-Étienne, de ne pas se ruiner en continuant de pareils errements et, sur sa demande, le comité des monnaies fut invité à proposer les mesures que la situation comportait. Le rapporteur de ce comité, Belzais-Courménil, reconnut, à la

séance du 11 juillet, que « la fonte des nouvelles espèces était effrayante, parce qu'elle offrait un profit considérable et certain à la cupidité des fondeurs, » et il ajouta qu'il était urgent de faire en sorte que les pièces divisionnaires ne pussent être ni fondues ni exportées. Pour cela il suffisait d'augmenter leur alliage, tout en conservant le même poids d'argent, le même nombre de grains de fin. Avec huit parties d'argent et quatre de cuivre, on obtiendrait un alliage duquel il serait difficile et coûteux d'extraire l'argent, qui résisterait bien au frai à cause de sa dureté et qui permettrait de donner aux pièces un volume plus grand, suffisant pour empêcher qu'on ne confondît les nouvelles pièces de 30 et de 15 sous avec celles de 24 et de 12 sous. Le rapport de Belzais-Courménil n'ayant soulevé aucune objection, il fut décrété que les pièces en question contiendraient huit deniers d'argent contre quatre de cuivre, qu'elles seraient gravées avec es empreintes adoptées par la loi du 9 avril, qu'on commencerait par consacrer à leur fabrication l'argent produit par la fonte de l'argenterie des églises et monastères supprimés, qu'on emploierait ensuite les lingots achetés par l'État en vue de la frappe d'écus, et qu'on ne fabriquerait de ces derniers que pour les besoins indispensables. Un mois plus tard, le ministre des contributions publiques annonça à la Chambre que la fabrication des pièces de 15 sous était en pleine activité et que celle des pièces de 30 sous allait commencer. Elle était loin d'être terminée lors de la séparation de la Constituante, et on voit qu'en définitive celle-ci ne sut point parer à la disette du numéraire. L'émission des assignats, la création d'impôts insuffisants pour couvrir les dépenses et le défaut de rentrée des contributions, eurent pour conséquence d'infliger à la France une crise monétaire plus grave que toutes celles qu'elle avait traversées depuis la chute du système de Law.

CHAPITRE XII

II. — Ascendant pris depuis quelques mois par Mirabeau : ses projets : sa mort le 2 avril 1791 (481). — Influence du Club des Jacobins après la mort de Mirabeau : langage des journaux révolutionnaires à propos de l'inviolabilité du roi et du droit de nomination des ministres (484). — Agitation motivée par l'installation du clergé constitutionnel ; arrêté du 10 avril ; violences populaires contre les catholiques (485). — Pourquoi tous les partis attribuaient une extrême importance à la décision du roi pour la célébration de la fête de Pâques ; émeute du 18 avril (487). — Les révolutionnaires craignent que Louis XVI ne se plaigne de l'atteinte portée à sa liberté ; mais afin de mieux dissimuler son projet de s'échapper de Paris, il est résolu à tout supporter (489). — Discours du roi à l'Assemblée le 19 avril et circulaire du 23 avril qu'il force M. de Montmorin à adresser aux cours étrangères ; appréciation qu'en font les journaux révolutionnaires (491). — Discorde dans la garde nationale parisienne ; émeutes des 2 et 5 juin ; redoublement d'émigration ; baisse subite des assignats ; désordres dans les colonies et en province (494). — Au lieu de sévir contre l'indiscipline des troupes, l'Assemblée vote le 1er mai une loi autorisant les soldats à assister aux séances des clubs (497). — Une loi du 16 mai, due à la coalition de la droite et de la gauche, déclare les Constituants inéligibles à la prochaine Chambre ; conséquences funestes de cette mesure (498). — Loi du 11 juin imposant aux officiers un nouveau serment de fidélité à la constitution (501). — Précautions militaires prises par un autre décret du même jour (503). — Coalitions formées par les ouvriers de plusieurs corps d'états en vue d'obtenir la hausse

et l'uniformité des salaires ; la municipalité de Paris combat ces prétentions (504). — Le mouvement s'étend en province et pour faire respecter la liberté des conventions individuelles sur les conditions du travail, la Constituante rend la loi du 14 juin 1791 (506). — Abus et frais des ateliers de charité installés à Paris ; leur licenciement en vertu d'une loi du 16 juin (508). — II. Retards dans le paiement des impositions : loi du 20 mai destinée à l'accélérer (510). — Long travail auquel se livre le comité de l'imposition pour parvenir à la répartition des contributions foncière et mobilière entre les départements ; système par lui adopté ; rapport de La Rochefoucauld du 27 mai (512). — La loi qui consacre cette répartition est votée sans discussion ; ses défauts (515). — Décrets des 11 et 28 juin, 4 et 16 août qui complètent la législation sur les contributions foncière et mobilière (517). — Loi du 17 juin sur la liquidation des dons patriotiques ; leur montant (519). — Décrets des 27 avril, 23 mai et 20 juin imposant à la Caisse de l'Extraordinaire des versements au profit du Trésor (520). — Rapports de Camus, en date du 17 mai et du 19 juin sur la situation de cette Caisse ; loi du 19 juin autorisant une fabrication de 600 millions en assignats et une émission de 160 millions (520).

I

Afin d'exposer dans leur ensemble plusieurs des matières que nous avons traitées dans les deux précédents chapitres, nous avons dû anticiper sur l'ordre purement chronologique des événements. Il nous faut maintenant revenir en arrière et reprendre l'histoire de la Constituante au début du second trimestre de 1791.

Depuis quelques mois, un homme avait conquis dans cette Assemblée, à force de talent et d'éloquence, un ascendant incomparable. Mirabeau, car c'est de lui qu'il s'agit, n'était pas parvenu sans peine à ce résultat. La déplorable réputation que lui avait value une vie déréglée, l'audace et l'habileté qu'il avait mises au service de la cause révolutionnaire et qui lui avaient attiré d'implacables haines parmi les membres de la droite, la jalousie des chefs du parti jacobin qui craignaient son ambition et qui n'ignoraient pas le mépris qu'il nourrissait pour leurs personnes et leurs idées, enfin, les petites vanités et les mesquines susceptibilités qui détournaient une foule de députés de subir aucune direction,

avaient pendant longtemps formé autant d'obstacles à ce que Mirabeau acquît dans la Chambre une situation prépondérante. Mais le courage avec lequel il était plusieurs fois intervenu dans les discussions afin de soutenir les droits de la royauté, et le besoin qui s'était fait sentir aux modérés de mettre dans leurs intérêts un orateur aussi puissant que le député d'Aix, avaient peu à peu désarmé une partie des inimitiés qui s'étaient révélées contre lui. Puis les craintes inspirées à une fraction notable de la majorité par la prolongation des désordres et par les excès des journaux et des clubs avaient répandu dans la Chambre l'opinion qu'elle devait, avant de se séparer, endiguer la Révolution. Or, Mirabeau paraissait le seul homme capable d'en assurer les conquêtes, tout en lui fixant des limites. Il tirait d'ailleurs une grande force de sa popularité, qui éclipsait celle de tout autre homme politique et rivalisait, en province surtout, avec celle de l'Assemblée Nationale elle-même. L'espoir de tous ceux qui aspiraient à consolider la nouvelle constitution du royaume avait donc fini par se concentrer sur lui.

Au mois de février, il avait été élevé à la présidence de la Chambre. « On l'avait toujours écarté de cette place, quoiqu'on l'eût donnée à tous les membres distingués et même à plusieurs qui n'y avaient aucun droit... Jamais cette place ne fut aussi bien remplie ; il y montra des talents tout nouveaux. Il mit un ordre et une netteté dans le travail dont on n'avait point d'idée ; il écartait les accessoires, d'un mot il éclaircissait la question, d'un mot il apaisait le tumulte. Ses ménagements pour tous les partis, le respect qu'il montrait toujours à l'Assemblée, la précision de ses discours, ses réponses aux différentes députations qui venaient à la barre, réponses toujours faites avec dignité et avec grâce, son activité, son impartialité et sa présence d'esprit ajoutèrent à sa réputation et à son éclat, dans une place qui avait été l'écueil de la plupart de ses prédécesseurs [1]. »

[1] Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau*, 264.

Nommé à la même époque membre du directoire du département de Paris, il avait été chargé par ses collègues de rédiger une proclamation aux habitants de cette ville, afin de leur recommander le respect de la loi et de la tranquillité publique. Il l'avait fait dans les termes les plus élevés, prenant la défense de la liberté, qui « ne consiste point à ne reconnaître aucune autorité, qui ne donne pas le pouvoir de nuire aux autres, qui ôte au contraire à tout le monde le pouvoir de nous nuire, et qui, bien loin de troubler la société, en assure le repos ». En même temps, il s'était rapproché de Malouet, et, d'accord avec Montmorin, il songeait sérieusement à préparer dans toute la France un mouvement de pétitions, en vue de la dissolution prochaine de l'Assemblée Nationale et d'une revision de la constitution, qui aurait raffermi entre les mains du roi le pouvoir exécutif. Certes l'entreprise était difficile et Mirabeau y eût peut-être échoué. En tout cas, il n'eut pas le temps de la tenter.

Le travail et les préoccupations avaient, non moins que l'abus des plaisirs, usé son tempérament. Après avoir prononcé, le 27 mars, un célèbre discours sur les mines, il avait été forcé de s'aliter le soir même et sa maladie avait présenté de suite les caractères les plus alarmants. Malgré les souffrances que lui causaient les crises dont il était atteint, il garda jusqu'à la fin la lucidité de son esprit et prévoyant ce qui se passerait quand il ne serait plus là : « J'emporte avec moi, dit-il, le deuil de la monarchie ; les factieux s'en partageront les lambeaux. » Une foule immense assiégeait sa porte dans l'attente des nouvelles et remplissait la rue. Il s'éteignit le 2 avril, dans la matinée, au milieu de la consternation générale. Suivant la juste expression de Malouet, « sa mort fut un malheur public. Le roi en fut profondément affligé. M. de Montmorin, qui était dans toute l'illusion de l'espérance, tomba dans l'abattement, et les patriotes qui se défiaient de lui, qui le craignaient beaucoup plus qu'ils ne l'aimaient, s'empressèrent d'honorer sa mémoire et ses

obsèques [1] ». Malgré les injures que Marat dans l'*Ami du Peuple*, Camille Desmoulins dans les *Révolutions de France et de Brabant* et Fréron dans *L'orateur du Peuple* adressèrent à Mirabeau, l'Assemblée et la population parisienne célébrèrent ses funérailles avec une pompe extraordinaire, et, sur la proposition du directoire du département de Paris, une loi du 4 avril décida que le nouvel édifice de Sainte-Geneviève, transformé en Panthéon des grands hommes, recevrait sa dépouille mortelle. Mais il était plus facile de décerner des honneurs à Mirabeau que de le remplacer. Personne dans la Constituante n'était de taille à assumer la tâche périlleuse qu'il se disposait à entreprendre, et avec lui disparut le seul homme qui eût pu, avec quelque chance de succès, tenter de rétablir un juste équilibre des pouvoirs entre la représentation nationale et le gouvernement.

La mort de Mirabeau eut pour première conséquence de rendre plus arrogants les Jacobins. Pendant la maladie du grand orateur, ils avaient donné une nouvelle preuve de leur intolérance. Le club monarchique, qui déjà avait été dispersé par la populace au mois de janvier, s'étant reconstitué, il fut encore une fois envahi le 28 mars ; Clermont-Tonnerre, Malouet et plusieurs autres de ses membres faillirent être assommés, et le club fut définitivement fermé par l'autorité municipale. A partir de cette époque, le Club des Jacobins devint, au contraire, plus influent que jamais : on y discuta, avant que la Chambre n'en fût saisie, toutes les questions que celle-ci avait à trancher, on lui dicta ainsi ses votes, et les actes des ministres, de Lafayette et de Bailly y furent presque journellement dénoncés avec mauvaise foi, dénaturés d'une façon odieuse. De leur côté, les journaux du parti démocratique haussèrent encore le ton de leur polémique habituelle. Ils profitèrent notamment d'une discussion sur un projet de loi relatif à l'organisation du ministère, discussion qui commença le 6 avril à la Chambre et qui se prolon-

[1] Malouet, *Mémoires*, II, 110.

gea pendant plusieurs séances, pour saper l'autorité royale. Comme un des articles du projet attribuait au roi la nomination et la révocation des ministres, l'un de ces journaux, qui n'était pourtant pas le plus violent, développa la thèse suivante : « Tout roi, bon ou mauvais, est de sa nature usurpateur quotidien. Par qui le roi peut-il opérer cette usurpation ? Est-ce par lui-même ? Non, car il ne peut se mouvoir que par les agents responsables de l'administration. Donc il est clair que si le roi nomme seul les ministres, agents moteurs de l'administration, il aura beau jeu pour usurper l'autorité et la souveraineté... Il est clair qu'avec le droit de nomination et de révocation, il choisira des ministres dans son sens ; s'il arrivait que ceux qu'il aurait choisis lui résistassent, il en serait quitte pour les changer jusqu'à ce qu'il en eût trouvé d'assez résignés, d'assez audacieux pour faire sa volonté... Donc le roi ne doit pas nommer les ministres. Par qui doivent-ils être nommés ? Par le peuple, et le peuple doit être en ceci représenté par le Corps Législatif. » Une autre fois, le même journal, parlant avec indignation des dispositions qui déclaraient le roi inviolable et les ministres responsables, reprocha à Louis XVI de trahir la nation, d'être entaché du mal héréditaire de l'aristocratie, « le premier des crimes de lèse-nation, » de n'accepter qu'à contre-cœur la Révolution, et il conclut ainsi : « Sous un roi inviolable, point de liberté, point de constitution ; ne nous en flattons pas, et ne nous flattons pas non plus que la responsabilité des ministres corrige le vice radical de l'inviolabilité du roi [1]. »

Comme si les questions politiques ne suffisaient pas à passionner la presse, la question religieuse vint, en outre, fournir un nouvel élément d'excitation et de discordes. En effet, dans la seconde moitié du mois de mars, l'installation de curés ayant prêté le serment à la constitution civile du clergé avait eu lieu dans toutes les paroisses de la capitale.

[1] *Les Révolutions de Paris*, n^os du 9 et du 16 avril 1791.

En même temps, l'abbé Gobel, évêque de Lydda, avait été élu au siège épiscopal de Paris ; Talleyrand, évêque d'Autun, après s'y être d'abord refusé, avait consenti à lui donner l'institution canonique, et le 27 mars il avait été installé solennellement à Notre-Dame avec une pompe toute militaire, au bruit du canon et au milieu d'un grand déploiement tant de troupes de ligne que de garde nationale. Sur ces entrefaites, Brienne ayant été nommé à l'évêché de Sens et ayant reçu un bref du pape qui le blâmait d'avoir prêté serment à la Constitution, avait renvoyé au chef de l'Église son chapeau de cardinal et lui avait écrit une lettre dans laquelle il lui disait que dans la nouvelle loi applicable au clergé de France, il n'avait rien vu qui fût contraire à la foi ou qui répugnât à sa conscience. Cette lettre et le bref du pape avaient fourni aux journaux révolutionnaires l'occasion de déblatérer contre le clergé réfractaire. D'un autre côté, les prêtres non assermentés ayant pris le parti de dire la messe dans les églises des couvents et dans les chapelles particulières, la populace, furieuse de voir que les fidèles s'y rendaient en foule, se porta à des actes de brutalité sur des dames et des jeunes filles qui venaient d'assister à des offices célébrés par des ecclésiastiques non jureurs. Le directoire du département aurait dû, dans ces circonstances, rappeler le peuple de Paris au respect de la liberté de conscience, liberté proclamée par la constitution. Le ministre de l'Intérieur, M. de Lessart, l'invita en termes pressants à prendre les mesures que la situation comportait. Mais le directoire, au lieu de proteger les personnes contre lesquelles avaient sévi les perturbateurs, adopta le 10 avril un arrêté qui ordonna que les églises paroissiales seraient seules ouvertes au public, qui attacha à chacune d'elles un préposé laïque avec mission d'empêcher les prêtres qui n'auraient pas prêté serment d'y pratiquer aucune fonction du ministère sacré, et qui exigea que les édifices où des particuliers voudraient se livrer à l'exercice public d'un culte religieux quelconque portassent, au-dessus de la porte principale d'entrée, une

inscription qui en indiquerait l'usage. L'arrêté se terminait par l'injonction à la municipalité de veiller à ce que l'ordre ne fût plus troublé et à ce qu'aucune violence ne fût plus exercée contre les personnes. Mais cette injonction ne fut pas respectée, et une société de catholiques ayant loué l'ancienne église des Théatins pour y faire célébrer la messe par des prêtres non assermentés, beaucoup de fidèles furent, à la sortie de l'église, menacés et frappés par la foule qui s'était attroupée aux abords. Chose digne de remarque : l'arrêté du 10 avril fut blâmé même par une partie de la presse démocratique. Elle lui reprocha de contenir un ensemble de dispositions rentrant dans les attributions du législateur, de froisser inutilement les sentiments des catholiques, enfin de paraître combiné de manière à fournir au roi un prétexte pour se soustraire aux conséquences de la constitution civile du clergé [1].

Dans l'opinion des patriotes, ce reproche de maladresse et d'inopportunité était grave. On approchait, en effet, de la semaine sainte, chacun était anxieux de savoir ce que ferait Louis XVI en cette occasion, et les partisans de la Révolution attachaient une extrême importance à ce qu'il reçût la communion pascale des mains d'un prêtre assermenté. S'il la recevait, cet acte n'attesterait-il pas d'une façon éclatante son union définitive avec la majorité de l'Assemblée Nationale ? Ne serait-il pas un solennel désaveu des résistances opposées par le parti royaliste et catholique à la loi qui avait donné à l'Église de France une nouvelle organisation ? Enfin ne calmerait-il pas l'agitation que la question religieuse

[1] Voir notamment en ce sens le n° 93 des *Révolutions de Paris*. L'arrêté du directoire ayant été dénoncé à l'Assemblée Nationale comme constituant un empiètement sur le domaine législatif et comme contraire aux principes de liberté religieuse proclamés dans la déclaration des droits de l'homme, elle ne crut pas devoir en prononcer l'annulation, mais elle décréta le 7 mai que le défaut de prestation du serment exigé par la loi du 27 novembre 1790, ne pourrait être opposé à aucun prêtre se présentant dans une église paroissiale pour y dire la messe.

entretenait à Paris et dans les provinces? Si, au contraire, le roi ne voulait approcher de la Sainte table qu'à la condition qu'elle fût desservie par des membres du clergé réfractaire, cela ne serait-il pas interprété comme la preuve que la sanction par lui donnée au décret sur la constitution civile du clergé n'avait point été libre et, dès lors, l'hostilité que rencontrait ce décret n'allait-elle pas grandir encore? Telles étaient les préoccupations publiques, quand on apprit que le roi venait de congédier son confesseur ordinaire qui avait prêté serment et qu'il se disposait à partir pour Saint-Cloud, où, disait-on, il ferait ses Pâques en dehors de la présence du clergé constitutionnel. Aussitôt le mécontentement populaire éclata sur tous les points de la capitale : des attroupements, des motions plus ou moins violentes eurent lieu au Palais-Royal, au jardin des Tuileries, sur les places publiques. Dans son palais même, Louis XVI fut insulté : c'était le 17 avril, jour des Rameaux, et pendant qu'il était à la chapelle, la garde nationale de service murmura tout haut de ce que le service divin y était célébré par des prêtres réfractaires. Les murmures devinrent si menaçants que Lafayette dut prier le roi de ne pas sortir de la chapelle, jusqu'à ce qu'il eût changé la compagnie de garde nationale qui avait tenu ces fâcheux propos. Ce qui se passa le lendemain, 18 avril, est trop connu pour que nous ayons à le raconter : Louis XVI et la famille royale restant plus de deux heures en carrosse au milieu des cris et vociférations, une foule de plusieurs milliers de citoyens et de gardes nationaux s'opposant à son départ pour Saint-Cloud, Lafayette la haranguant en vain et la suppliant de ne pas porter atteinte à la liberté du roi, celui-ci finissant par rentrer dans le palais des Tuileries, l'annonce faite sur la place du Carrousel que pour calmer les inquiétudes occasionnées par son départ, il consentait à l'ajourner de quelques jours, enfin le directoire du département prenant un arrêté pour inviter les sections de la capitale à délibérer sur le point de savoir s'il fallait prier le roi d'exécuter le projet qu'il avait formé d'aller à Saint-Cloud

ou le remercier d'y avoir renoncé dans l'intérêt de la tranquillité publique. Il est aisé de se représenter l'effet que de pareilles scènes produisirent sur les imaginations. La majorité des Français conservait un respect au moins extérieur pour la majesté royale ; ils furent donc mécontents et attristés de la violence faite à un souverain dont on se plaisait à louer la bonté. Seuls, les démocrates et les aristocrates parurent enchantés de ce qui s'était passé le 18 avril : « les premiers en inférant qu'il ne serait pas difficile de guérir le peuple de son idolâtrie pour la royauté, les autres croyant avoir acquis la preuve complète que le roi n'était pas libre[1]. »

Mais à quelle résolution allait s'arrêter le roi ? Allait-il se plaindre à l'Assemblée Nationale comme il en aurait eu le droit ? Allait-il se poser en prisonnier de la population parisienne et chercher à réveiller dans les provinces et dans la Chambre les sentiments royalistes ? Les révolutionnaires s'y attendaient. Aussi le directoire du département, afin d'intimider Louis XVI, lui présenta, dans la matinée du 19 avril, une adresse due à la collaboration de Pastoret et de Talleyrand, dans laquelle il ne craignait pas de lui dire : « On voit avec peine, Sire, que vous favorisez les réfractaires, que vous n'êtes servi presque que par des ennemis de la constitution, et l'on craint que ces préférences trop manifestes n'indiquent les véritables dispositions de votre cœur... Éloignez de vous les ennemis de la constitution... Que la nation apprenne que son roi s'est choisi, pour environner sa personne, les plus fermes appuis de la liberté. » Faite sur ce ton, l'injonction du département aurait été de nature à détourner Louis XVI de s'y conformer, s'il en avait eu l'intention. Mais le parti du roi était pris, rien ne pouvait plus l'en faire dévier, et ce parti consistait à tout supporter, afin de désarmer la défiance de ses ennemis et de pouvoir un jour s'échapper de Paris.

[1] *Corresp. secrète*, II, 521.

Ce projet remontait déjà à plusieurs mois, car au mois d'octobre 1790 le roi avait écrit au marquis de Bouillé qui commandait à Metz qu'il était résolu à se retirer, quand le moment lui en paraîtrait venu, dans quelque place frontière. Au commencement de février, le comte de La Marck s'était rendu, par ordre du roi, auprès de ce général, et peu après Mirabeau était entré en correspondance avec lui au sujet du départ du roi. En même temps, le baron de Breteuil avait été secrètement accrédité par Louis XVI auprès des cours étrangères ; il devait les solliciter de se réunir en congrès, de rassembler des troupes et de fournir ainsi un prétexte à Louis XVI pour se mettre à la tête de son armée, se porter en quelque sorte médiateur entre son peuple et l'étranger, convoquer une nouvelle assemblée, et, sans opérer de contre-révolution, rendre au pouvoir exécutif le degré de force et d'indépendance qui lui est nécessaire dans un état monarchique [1]. Mais bientôt le roi se persuada que « son départ de Paris était un préalable nécessaire, sans lequel aucune puissance ne voudrait s'engager à se mêler de ses affaires et à le secourir ». C'est un de ses confidents qui nous fournit ce renseignement dans une lettre du 2 avril, et il ajoute : « Le roi est décidé à tout sacrifier à l'exécution des projets qu'il a formés, et, pour y parvenir plus sûrement, Sa Majesté est décidée à adopter un autre système de conduite. Pour endormir les factieux sur ses véritables intentions, il aura l'air de reconnaître la nécessité de se mettre tout à fait dans la Révolution, de se rapprocher d'eux ; il ne se dirigera que par leurs conseils et préviendra sans cesse le vœu de la canaille, afin de leur ôter tout moyen et tout prétexte d'insurrection et afin de leur inspirer la confiance si nécessaire pour la sortie de Paris. Tous les moyens doivent être bons pour parvenir à ce but [1]. »

[1] Bouillé, *Mémoires*, 215-228 ; La Marck, *Corresp. avec Mirabeau*, I, 235-245 ; Bertrand de Molleville, *Hist. de la Révol.*, IV, 285-292.

[1] *Le Comte de Fersen et la Cour de France*, I, 97. Dans une lettre du 22 avril, Fersen revient sur la même idée : « Le roi ne doit pas être surpris de tout ce que les factieux pourront dire ou faire ; c'est toujours

Donc Louis XVI, au lieu de se montrer irrité de l'empêchement qui avait été apporté à son départ pour Saint-Cloud, se rendit le 19 avril au sein de l'Assemblée et lui adressa un discours dans lequel il dit ne regretter cet empêchement que parce que les malintentionnés pourraient en conclure qu'il n'était pas libre, rappela qu'il avait accepté et juré de maintenir la constitution civile du clergé et termina en demandant « l'exécution des lois et l'obéissance à toutes les autorités légitimes et constitutionnelles. » Un pareil discours n'était pas celui auquel s'attendaient les Constituants ; aussi, pendant que la droite l'accueillait par un froid silence, la majorité l'interrompit-elle souvent par ses applaudissements. Le parti jacobin qui, depuis la mort de Mirabeau, dominait la Chambre et qui obéissait alors aux inspirations des deux frères Lameth, estima pourtant que la déclaration royale n'était pas suffisante. Il crut que s'il parvenait à amener Louis XVI à se compromettre encore davantage dans le sens de la Révolution, il le réduirait à n'être plus qu'un instrument entre ses mains. Il lui soumit, en conséquence, un projet de circulaire à adresser à tous nos agents diplomatiques, afin d'attester le complet dévouement du roi à la constitution, et lui promit que s'il la signait, il pourrait compter sur l'appui de tous les députés affiliés à la Société des Jacobins. Quelques mois plus tôt le roi n'eût pas consenti à accueillir des propositions d'alliance faites par ses pires adversaires : mais, absorbé par l'idée fixe de s'échapper de Paris et résigné à subir toutes les exigences pour peu qu'elles lui parussent devoir favoriser sa fuite, s'excusant

une suite de sa non-liberté. Leurs Majestés iront dimanche à la paroisse à la messe, et pour peu qu'on le désire, elles se confesseront et feront leurs Pâques de la main d'un prêtre qui a fait le serment. » Il écrivait encore le 2 mai : « Le roi sera peut-être forcé par l'Assemblée de faire une proclamation contre le prince de Condé; ce sera une nouvelle preuve de sa non-liberté, et Sa Majesté la donnera comme elle est décidée à tout accorder pour endormir les factieux sur ses véritables projets et leur inspirer la confiance si nécessaire à sa sortie de Paris. » (*Op. cit.*, 108, 112.

lui-même de la duplicité de sa conduite par cette considération qu'il ne possédait plus la moindre liberté et que plus il ferait de larges concessions aux révolutionnaires, mieux il montrerait à la France et au monde qu'il agissait sous l'empire de la contrainte, il accepta d'envoyer à ses ambassadeurs la circulaire écrite sous l'inspiration des Lameth.

En vain M. de Montmorin lui représenta qu'elle était propre à compromettre la dignité de son caractère et à gêner les négociations qu'il poursuivait en secret avec l'empereur Léopold ; en vain il lui offrit même sa démission [1]. Louis XVI ne voulut se rendre à aucune objection, et le ministre des Affaires étrangères communiqua à la Chambre le 23 avril la lettre que, par ordre du roi, il adressait aux ambassadeurs et ministres de France près les cours étrangères. On y lit des phrases comme celles-ci : « Ce qu'on appelle la Révolution, n'est que l'anéantissement d'une foule d'abus accumulés depuis des siècles par l'erreur du peuple ou le pouvoir des ministres, qui n'a jamais été le pouvoir des rois... Elle devait avoir pour ennemis tous ceux qui ont regretté, pour des avantages personnels, les abus de l'ancien gouvernement... Les plus dangereux des ennemis de la constitution sont ceux qui ont affecté de répandre des doutes sur les intentions du monarque. Ces hommes sont bien coupables ou bien aveuglés ; ils se croient les amis du roi, ce sont les seuls ennemis de la royauté... Ils ne cessent de répéter que le roi n'est pas libre : calomnie atroce si l'on suppose que sa volonté a pu être forcée ; absurde, si l'on prend pour défaut de liberté, le consentement que Sa Majesté a exprimé plusieurs fois de rester au milieu des citoyens de Paris, consentement qu'il devait accorder à leur patriotisme et surtout à leur amour. » La lecture de cette lettre fut, comme bien on pense, saluée d'applaudissements enthousiastes et, sur la proposition d'Alexandre de Lameth, une députation de soixante membres fut immédiatement désignée pour aller

[1] Bertrand de Molleville, *Hist. de la Révol.*, IV, 310-314.

exprimer au roi la reconnaissance de l'Assemblée. Le président le remercia d'apprendre à l'Étranger qu'il entendait être « le gardien et le défenseur » de la constitution, d'imposer silence aux détracteurs des nouvelles lois du royaume et d'avoir fait tomber la dernière tête « de l'hydre des factions ». Louis XVI lui répondit qu'il était « infiniment touché de la justice que l'Assemblée lui rendait », et que ses sentiments méritaient la pleine confiance de la nation. Un décret ordonna que la circulaire aux ambassadeurs, le discours du président et la réponse du roi seraient imprimés, envoyés à tous les départements ainsi qu'à tous les corps de l'armée de terre et de la marine, et lus en chaire dans toutes les églises.

Triste comédie en vérité, où des deux côtés on cherchait à se duper! Louis XVI en cette circonstance manquait de loyauté, et les députés de la majorité n'avaient aucune confiance en ses déclarations, tout en ayant l'air d'y croire. Comme le fait observer un contemporain, « les révolutionnaires n'avaient garde de penser qu'il y eût exprimé ses véritables sentiments, mais ils n'étaient pas fâchés que le peuple crût qu'il parlait de bonne foi[1] ». Les journalistes, au contraire, pensèrent que mieux valait éveiller les défiances populaires, et ils commentèrent la circulaire du 23 avril de façon à lui donner l'apparence d'une dangereuse manœuvre. « On y fait dire à Louis XVI, lisons-nous dans un article du 30 avril[2], au-delà même de ce que nous avions désiré qu'il dît. Nous n'en exigions pas tant. Si cette lettre a un défaut, c'est de ne laisser presque aucune place à la censure. Elle est trop parfaite pour inspirer la confiance : et si nous devons en croire le proverbe, qui veut trop prouver ne prouve rien, nous nous mettrons en garde contre la surprise... Serait-ce un piège qu'on nous tendrait ? Dans la même semaine changer ainsi du noir au blanc! Ce n'est point là du tout la marche naturelle des affaires. » Puis l'auteur de

[1] Ferrières, *Mémoires*, II, 277.

[2] *Les Révolutions de Paris*, n° 94.

l'article indique que le roi s'est proposé de tromper le parti patriote et qu'en cas d'une contre-révolution victorieuse il tiendrait aux Parisiens le langage suivant : « Canaille rebelle! il vous sied bien d'en référer à ma probité royale ! C'est vous qui m'avez réduit à descendre jusqu'à la feinte. Pendant deux ans l'épée de Damoclès n'a-t-elle pas été suspendue par vous sur ma tête? Osez-vous bien réclamer mon adhésion libre à vos décrets, envoyée à mes ambassadeurs dans cette même semaine célèbre par ma captivité au milieu de vous? »

En tâchant de plaire à la fraction jacobine de la Constituante, Louis XVI s'était flatté de voir la tranquillité publique se rétablir. Son espoir fut déçu. Tout d'abord une grande fermentation éclata dans la garde nationale, par suite d'incidents que provoqua la démission de Lafayette. Ce général, furieux de l'insubordination manifestée pendant la journée du 18 avril par les bataillons qui occupaient les Tuileries et la place du Carrousel, se démit dès le lendemain de ses fonctions. La plus grande partie de la garde nationale et la municipalité lui ayant demandé de la reprendre, il s'y refusa tout d'abord; mais, sur de nouvelles instances, il consentit à retirer sa démission, en y mettant, toutefois, pour condition que tous les bataillons renouvelleraient devant lui le serment d'obéir à la loi et de respecter la discipline. Quatre bataillons seulement hésitèrent avant de se soumettre à cette formalité; mais Lafayette ayant exigé, en outre, le désarmement d'une compagnie qui s'était signalée par son mauvais esprit, les journaux révolutionnaires prirent immédiatement le parti des hommes qui la composaient, et une émeute se serait produite sans la ferme attitude de la garde nationale fidèle. Les journaux redoublèrent alors leurs attaques contre Lafayette, l'accusant de jouer au dictateur et d'être le complice de la cour; des querelles éclatèrent entre les gardes nationaux qui avaient prêté le serment et ceux qui l'avaient refusé, plusieurs de ceux qui l'avaient prêté se rétractèrent, et durant quelques jours on put craindre qu'un soulèvement n'éclatât dans la milice parisienne.

Cette émotion n'était pas encore calmée qu'une autre cause vint agiter les esprits. Dans les premiers jours de mai, deux brefs du pape contre la constitution civile du clergé et contre l'élection tant des évêques que des curés commencèrent, en effet, à se vendre publiquement. La presse révolutionnaire saisit cette occasion pour lancer contre le pape de grossières injures, et dans le jardin du Palais-Royal un immense mannequin, représentant le souverain pontife en habits sacerdotaux, fut brûlé aux applaudissements de la foule. Non contents de cette manifestation, les adversaires des idées religieuses veillèrent à ce que les catholiques ne pussent pas se soustraire à la stricte observation de l'arrêté de police qui interdisait au public l'entrée des chapelles des communautés et couvents. Parfois, ils firent plus ; ainsi, le 3 juin, ils envahirent l'église des Théatins, où déjà des scènes de désordre avaient eu lieu, dispersèrent les fidèles qui s'y trouvaient réunis à l'occasion de la fête de l'Ascension, renversèrent l'autel et mirent en pièces les chaises ainsi que tout le mobilier. Lafayette et Bailly accoururent quand le mal était fait, mais le dimanche suivant, le 5 juin, ils vinrent avec des troupes afin d'empêcher que la célébration des cérémonies catholiques ne fût troublée. Néanmoins, ils se trouvèrent en présence d'un attroupement si considérable et si exalté qu'afin d'éviter une émeute qui aurait pu être grave, ils ordonnèrent que l'église restât fermée.

Une grande inquiétude fut la conséquence de tous ces faits et elle décida beaucoup de familles à émigrer [1]. D'un autre côté, elle amena un subit renchérissement dans le prix de l'argent. « La perte des assignats qui était de 7 0/0, tout d'un coup s'éleva à 12, puis à 15, à 18, à 20 0/0, et enfin à aucun prix on ne put les changer. Le peuple entra en fureur,

1 « L'émigration est énorme, tout le monde part et se retire en pays étranger. L'affaire de la religion force aussi beaucoup de monde d'aller chercher un pays où on puisse l'exercer librement. D'ailleurs, comme tout est mode dans ce pays-ci, il est à présent de bon ton s'en aller. » *Le Comte de Fersen et la Cour de France*, I, 120 : lettre du 9 mai. — *Id.* *Corresp. secrète*, 14 mai, II, 526.

poursuivit les changeurs, voulut les pendre et plusieurs eurent beaucoup de peine à s'échapper [1]. » En même temps les plus tristes nouvelles arrivaient des colonies.

A Saint-Domingue, notamment, un régiment s'était soulevé et avait massacré son colonel; la population blanche vivait dans la crainte d'une prochaine insurrection des nègres et des mulâtres; tout commerce menaçait d'être promptement anéanti avec nos possessions des Antilles. Dans les provinces, des troubles sanglants éclatèrent sur différents points; c'est ainsi qu'à Castelnau, près de Cahors, deux frères, MM. de Bellud, qui passaient pour aristocrates, furent massacrés le 16 mai par les gardes nationaux; que, le 10 mai à Tulle, un capitaine d'un régiment de ligne, M. de Massey, fut de même tué par la populace qui l'accusait faussement du meurtre d'un menuisier; qu'à Brest, un autre officier, M. Patry, eut la tête tranchée pour s'être permis des propos anti-révolutionnaires [2]. Ailleurs, par exemple dans le Haut-Rhin, le Nord, le Morbihan, la Corse, c'était les catholiques qui refusaient de reconnaître le clergé constitutionnel, et des émeutes éclatèrent les 21 et 22 mai à Colmar, le 8 juin à Bailleul et à Bastia, le 13 juin à Cambrai [3]. De même en Vendée, les paysans de plusieurs villages, excités par leurs anciens seigneurs et par leurs curés, prirent les armes à la fin d'avril, et le 2 mai un combat dans lequel plusieurs hommes furent tués et blessés eut lieu aux environs de Saint-Christophe [4]. Enfin, les provinces de l'Est redoutaient d'être à la veille d'une invasion de la part des corps armés que les émigrés avaient formés dans la vallée du Rhin. Aussi un journaliste du temps exprimait-il le sentiment général en écrivant : « Chaque jour voit croître les alarmes des véritables amis de la patrie. La fortune publique est dans le danger le plus imminent... Que deviendrait le royaume si

[1] *Corresp. des Ambass. vénitiens*, 264 ; dép. du 23 mai.

[2] Taine, *La Révolution*, I, 418-420.

[3] *Procès-verbaux de l'Ass. Nat^le* des 31 mai, 6 et 18 juin.

[4] *Procès-verbal de l'Ass. Nat^le* du 16 juillet.

les puissances coalisées se portaient sur nos frontières, comme tout semble l'annoncer? Le gouvernement achète l'argent chez l'étranger à 20 0/0. Les citoyens de la capitale le paient eux-mêmes ce prix-là depuis quatre ou cinq jours. Encore sont-ils obligés de se cacher avec autant de soin que les vendeurs. A tous égards notre position est fort alarmante[1]. »

Dans le sein de la Constituante, le rapprochement qui s'était opéré entre le roi et le parti avancé n'eut pas de meilleurs résultats. Il contribua, en effet, à rendre la Chambre encore plus timide qu'auparavant, quand il s'agissait de réprimer des désordres. Ainsi le ministre de la Guerre s'étant plaint à elle, le 12 avril, de l'indiscipline des troupes, lui ayant signalé que plusieurs régiments se refusaient à reconnaître l'autorité de leurs officiers, et que dans un autre, caserné à Figeac, les soldats s'étaient emparés de la caisse et s'en étaient partagé les fonds, puis lui ayant communiqué, le 17 avril, une lettre du général Kellermann qui faisait connaître qu'un régiment en garnison à Wissembourg s'était révolté le 7 avril parce que plusieurs soldats avaient été punis pour s'être rendus à un club, quatre comités de l'Assemblée furent chargés d'étudier ce qu'il convenait de faire et voici ce qu'ils proposèrent. Leur rapporteur, Alexandre de Beauharnais, exposa, le 29 avril, que dans un état libre, où les soldats sont citoyens, « ils peuvent, sans danger, s'instruire de tout ce qui fait partie d'une constitution dans laquelle ils occupent une place importante, puisque c'est la force publique qui peut, ou faire régner le calme et respecter les propriétés, ou anéantir par ses désordres la liberté publique » ; qu'il faut donc leur permettre d'assister aux séances des clubs, « et que, quand on sait l'emploi que le plus grand nombre fait de ses moments de loisir, on doit leur faciliter des mesures qui, en leur rendant le service de les détourner des lieux de corruption, leur procurent le

[1] *Corr. secrète*, II, 528 ; n° du 21 mai.

double avantage d'éclairer leur esprit et de nourrir leur patriotisme ». En conséquence, le rapporteur soumettait à l'approbation de l'Assemblée un projet de décret autorisant les officiers, sous-officiers et soldats à assister aux séances des sociétés populaires, en dehors du temps de service, des appels et des exercices. Proposer un semblable décret dans un moment où l'armée était désorganisée par l'indiscipline était assurément la plus coupable folie qu'on pût commettre. Néanmoins M. de Noailles, quoique colonel, l'appuya chaudement. Il imputa l'insubordination à laquelle tant de soldats se laissaient aller, à la certitude par eux acquise que beaucoup de leurs chefs nourrissaient des sentiments hostiles à la Révolution, et il engagea les officiers qui n'aimaient pas la constitution à donner leur démission. A peu près seul, d'André combattit avec courage le projet des comités, lequel fut finalement voté le 1er mai.

Peu de temps après, la Constituante commit une faute dont les conséquences furent incalculables. Siégeant sans interruption depuis deux ans, elle avait fini par comprendre qu'elle ne pouvait indéfiniment prolonger son existence et elle était résolue à faire bientôt appel aux électeurs, en vue de la nomination d'une nouvelle Chambre. Mais auparavant il était de toute nécessité qu'une loi réglât l'organisation du Corps législatif, ses fonctions et ses rapports avec le roi. Le comité de constitution fut invité à préparer cette loi ; il choisit Thouret pour rapporteur et, à la séance du 16 mai, celui-ci déposa le projet de loi en l'accompagnant de quelques explications. Il fit remarquer qu'avant de la discuter, il y avait une question à résoudre : c'était celle de savoir si les membres de la précédente législature pourraient être réélus, et aussitôt Robespierre demanda la parole. Il soutint que les députés devaient délibérer sur l'organisation du Corps législatif, « comme des citoyens qui devaient bientôt rentrer dans la classe commune, plutôt que comme des législateurs qui pourraient continuer d'être membres du corps qu'ils allaient organiser, » et il demanda qu'il fût immédia-

tement décrété que les membres de l'Assemblée Nationale seraient inéligibles à la prochaine législature. La proposition de Robespierre fut applaudie à droite aussi bien qu'à gauche, et elle faillit passer sans discussion. Mais Thouret insista pour la combattre, et on le laissa parler. Dans un éloquent discours, il montra que ce serait porter atteinte au droit des électeurs que de leur interdire de choisir pour représentants des hommes qu'ils jugeraient dignes de leur confiance, et que dans l'intérêt du bon fonctionnement de la constitution, du maintien des lois nouvelles, il importait au plus haut point que la prochaine Chambre comptât un certain nombre de membres ayant contribué au vote de ces lois et de cette constitution, sachant dans quel esprit elles avaient été faites et doués de quelque expérience. Merlin de Douai défendit la même thèse, et il invoqua un nouvel argument : « Quant à l'effet, dit-il, que produirait sur nos finances l'arrivée d'une législature absolument neuve, jugeons-en par nous-mêmes. Pouvons-nous oublier combien notre longue inexpérience en matière de finances et d'impôts a coûté à la nation ?... Certes ces malheurs ne seraient pas arrivés si nous avions eu parmi nous des hommes qui seraient sortis d'une législature précédente avec l'estime universelle de la nation ; ils nous auraient éclairés sur les entraves et les abus qu'on ne rougissait pas de faire naître à nos côtés. Croyez-vous que nos finances n'eussent pas été mieux administrées, plus sagement, plus économiquement, dès l'ouverture des États généraux, si dès lors nous avions eu l'expérience que nous avons acquise ?... En finance, les détails sont indispensables ; or, le nombre des hommes instruits en finance est bien petit dans les départements. » Si Thouret et Merlin ne s'étaient pas heurté à un parti pris, ils eussent convaincu la majorité de leurs collègues. Mais les membres de la gauche espéraient que si les électeurs étaient obligés de nommer des hommes nouveaux, la timidité des constitutionnels assurerait les plus grandes chances aux candidats avancés. De leur côté, les membres de la droite, sans savoir ce qui sortirait des élections, aspi-

raient à se venger de leurs adversaires dans la Constituante, en les empêchant de revenir à la prochaine législature. Une coalition, comme il s'en était déjà formée en diverses circonstances, à propos spécialement de la division du pouvoir législatif en deux Chambres, existait donc entre les aristocrates et les Jacobins [1]. Elle eut pour conséquence de faire voter à une immense majorité la proposition de Robespierre.

L'inégibilité ainsi prononcée contre eux-mêmes par les Constituants restreignit énormément les choix dans les départements, quand ceux-ci eurent à procéder à l'élection de l'Assemblée Législative. Si cette déplorable mesure n'avait pas été prise, si les députés qui avaient donné à la France l'égalité en matière d'impôts, détruit les privilèges, aboli les droits féodaux et doté les citoyens de droits politiques, eussent pu solliciter les suffrages des collèges électoraux, « nul doute que le peuple plein de confiance en eux ne les eût nommés de préférence à des hommes nouveaux dans les affaires, et qu'alors leur influence sur leurs collègues n'eût maintenu les choses dans l'état où ils les avaient placées [2] ». Au contraire, les Constituants ne pouvant pas se représenter, la place fut laissée libre aux médiocrités tapageuses et aux démocrates qui trouvaient que les réformes n'étaient pas

[1] Avec son aveuglement habituel, la cour y avait travaillé activement. « D'André m'en a conté tous les détails. Il reçut la visite d'un des principaux confidents du roi, qui lui dit que la cour comptait sur lui pour appuyer le décret d'inéligibilité. D'André qui le regardait comme destructif de la constitution fit tout ce qu'il put pour dessiller les yeux à cet égard; il employa tous ceux qui pouvaient avoir quelque crédit, il fit représenter toutes les conséquences; mais le ressentiment de la reine était si profond contre la plupart des membres du côté gauche qu'elle crut la monarchie sauvée si l'on pouvait seulement parvenir à exclure les hommes qui avaient détruit la puissance royale... D'André, qui présidait quand le décret fut proposé, vit avec étonnement que le côté droit se joignait à la montagne pour le faire passer sans discussion... Le décret fut emporté de haute lutte, et les plus charmés de leur succès étaient ceux qui venaient de préparer leur perte. » (Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau*, 338, 339.)

[2] Ferrières, *Mémoires*, II, 281.

assez complètes, qui jugeaient le pouvoir royal encore trop puissant ou même qui aspiraient au renversement de la royauté, et la nouvelle représentation allait être infiniment moins éclairée, moins honnête, plus révolutionnaire que la précédente. Plusieurs des députés qui avaient pris part au vote du 16 mai ne tardèrent pas d'ailleurs à le regretter. Malouet fut du nombre et il a très justement écrit : « Dans l'état où était l'Assemblée, corrigée en théorie sur plusieurs points, revenue à des idées et à des vues plus raisonnables sur le gouvernement monarchique, si sa constitution, tout informe qu'elle était, pouvait se soutenir, ce n'eût été qu'autant qu'elle eût pris la peine de la défendre, de protéger son ouvrage, et de concourir par son appui, par des explications successives, au rétablissement de l'autorité royale. Le bon sens nous traçait cette marche. Quelque ennui que nous éprouvassions sur nos bancs, quelque rassasié que le public fût de nous, nous ne devions ni nous dissoudre, ni nous interdire la réélection dans nos départements[1]. »

Quoiqu'il eût été voté par les adversaires aussi bien que par les partisans les plus exaltés de la Révolution, le décret du 16 mai, bientôt suivi d'un autre en date du 28 mai, relatif à la convocation des électeurs en vue de la nomination d'une nouvelle Chambre, avait été un succès pour le parti avancé. Ses journaux en profitèrent pour réclamer une mesure à laquelle depuis quelque temps ils paraissaient tenir beaucoup : nous voulons parler du licenciement de l'armée ou tout au moins du corps des officiers. D'après leurs conseils, des pétitions, qui émanaient des clubs, demandèrent à l'Assemblée d'ordonner ce licenciement, et, afin de le justifier, afin de convaincre les députés de la nécessité d'avoir une armée entièrement dévouée à la constitution, ils annoncèrent que le long de nos frontières, l'Empereur, les princes Allemands, les rois de Sardaigne et d'Espagne se livraient à de grands préparatifs militaires, que les émigrés étaient sur le point de pénétrer en France, que le roi

[1] Malouet, *Mémoires*, II, 161.

était d'accord avec eux, qu'au premier jour il s'échapperait de Paris et que presque tous les officiers de nos régiments, suivant l'exemple du roi, feraient cause commune avec l'envahisseur. A la séance du 30 mai, Bouche réclama l'examen des pétitions relatives au licenciement des officiers, et, malgré les protestations de MM. de Virieu et de Folleville, sa motion fut adoptée. Cette même question fut immédiatement discutée pendant plusieurs séances au Club des Jacobins et le 8 juin, il vota, sur le rapport de Rœderer, qu'il y avait urgence à « désaristocratiser » l'armée. Deux jours plus tard, les comités de constitution, militaire, diplomatique, des rapports et des recherches saisirent à leur tour la Constituante d'un projet de décret.

Dans un rapport dont le ton est d'ailleurs modéré, Bureaux de Pusy fit valoir les considérations suivantes : « Un grand désordre, dit-il, existe dans l'armée. La discipline et l'instruction en sont bannies; la confiance est détruite entre les supérieurs et les subordonnés : le mal s'accroît avec une effrayante rapidité, vous en êtes avertis de toutes parts. Des pétitions multipliées demandent les unes le licenciement total de l'armée, pour la recomposer sur de nouveaux principes; d'autres se bornent à demander le licenciement des officiers. Les motifs apparents de ces adresses sont l'incivisme dont on accuse ces mêmes officiers, les projets qu'on leur suppose, enfin, le danger de laisser à la tête de la force publique des hommes que l'on regarde comme ennemis de la Révolution. » Ceci posé, quel parti prendre? Le licenciement général des officiers et à bien plus forte raison celui de l'armée, présenteraient des dangers qui doivent les faire repousser. On ne peut songer à écarter du service qu'une partie des officiers, ceux qui sont hostiles au nouvel ordre de choses. Parmi ceux-ci quelques-uns obéissent à des préjugés; mais beaucoup, qui avaient d'abord accepté la Révolution, la repoussent aujourd'hui, par suite de « l'exaspération que leur causent l'indiscipline des soldats, la désobéissance insultante de leurs inférieurs, qui, couvrant toutes leurs

fautes du voile et du nom du patriotisme, sont presque toujours appuyés par les citoyens, à qui l'enthousiasme du patriotisme a fait souvent prendre le change sur beaucoup d'actions qui certainement n'ont pas été produites par le sentiment qui les a fait excuser ». Le nombre des officiers qui regrettent l'ancien régime est d'ailleurs moindre qu'on ne le dit, car on fait peser trop souvent sur tous les officiers d'un régiment la solidarité de propos téméraires tenus par quelques étourdis. Mais il y a un moyen de s'assurer de leurs opinions, c'est d'en appeler à leur honneur et d'exiger d'eux un serment par lequel ils s'engageraient à s'opposer à toutes conspirations, trames ou complots qui pourraient être dirigés soit contre la nation et le roi, soit contre la constitution. Ceux qui ne le prêteraient pas seraient considérés, par le seul fait du refus de serment, comme réformés ; il leur serait attribué un traitement de réforme, et il serait fait défense de leur infliger ni injures, ni mauvais traitements. — La discussion s'ouvrit immédiatement sur le projet de loi en dix articles qui consacrait ces dispositions, et dans un discours d'une venimeuse insolence Robespierre lui reprocha de ne pas être assez sévère ; il prit à tâche d'exciter les soldats contre les officiers et conclut à ce que ceux-ci fussent tous licenciés. D'André le réfuta et la motion de Robespierre fut rejetée. Cazalès fut moins heureux : il demanda avec éloquence qu'un nouveau serment ne fût pas imposé aux officiers, puisqu'ils avaient déjà juré d'être fidèles à la nation, à la loi et au roi, mais le projet des comités fut voté le 11 juin.

Le même jour, la Constituante adopta un autre décret relatif aux mesures à prendre pour la sûreté du royaume. Le rapporteur, Fréteau de Saint-Just, fit de l'inquiétude qui régnait dans la France entière un sombre tableau ; il l'attribua aux manœuvres des aristocrates, aux menaces des émigrés, aux armements des nations étrangères, aux diatribes des clubs et aussi à « ces fausses idées accréditées à dessein parmi la multitude, pour lui faire confondre à toute heure la

liberté avec la licence, la soumission aux lois avec l'esclavage, l'empire de la constitution avec l'ancien régime ». La conclusion de Fréteau et des comités dont il était l'organe était que, pour rassurer les citoyens, certaines précautions étaient indispensables. Cet avis fut partagé par la majorité. En conséquence, l'Assemblée décida de porter sur le pied de guerre tous les régiments destinés à la défense des frontières et de faire approvisionner les arsenaux; de procéder à une conscription des gardes nationaux de bonne volonté; dans la proportion d'un sur vingt; enfin, de faire signifier au prince de Condé d'avoir à rentrer en France dans un délai de quinze jours, faute de quoi il serait déclaré rebelle, et tous ses biens seraient sequestrés.

Malgré leur caractère révolutionnaire, les diverses dispositions votées le 11 juin avaient au fond pour objet de contribuer au rétablissement de l'ordre public. Dans le même but, la Constituante adopta encore deux lois, dont l'une au moins lui a valu de nombreux reproches : nous voulons parler de celle qui a supprimé le droit de coalition entre ouvriers du même état. Mais, pour la juger impartialement, il importe de savoir exactement ce qu'elle a entendu faire et de connaître les circonstances qui l'ont motivée.

Peu de temps après la promulgation de la loi du 2 mars 1791, qui avait aboli les maîtrises et jurandes et établi la liberté des négoces et des professions, les ouvriers de plusieurs corps d'états, charpentiers, maçons, tailleurs de pierres, etc., s'étaient entendus entre eux afin de relever le prix de la journée de travail et de la fixer à un taux uniforme. En outre, ils avaient voulu l'imposer, non seulement à ceux de leurs camarades qui ne s'étaient pas joints à eux, mais aussi à leurs patrons. Ces derniers ayant refusé d'adhérer à un relèvement des salaires, les ouvriers qui en avaient pris l'initiative s'adressèrent au maire de Paris dans l'espoir qu'il appuierait leurs revendications. Mais la municipalité prit, le 26 avril, la délibération suivante : « Tous les citoyens sont égaux en droits, mais ils ne le sont point et ne le seront

jamais en facultés, en talents et en moyens. Il est donc impossible qu'ils se flattent de faire tous les mêmes gains. Une loi qui taxerait le prix de leur travail et qui leur ôterait l'espoir de gagner plus les uns que les autres, serait donc une loi injuste. Une coalition d'ouvriers pour porter le salaire de leurs journées à des prix uniformes, et pour forcer ceux du même état à se soumettre à cette fixation serait évidemment contraire à leurs véritables intérêts. Une pareille coalition serait, de plus, une violation de la loi, l'anéantissement de l'ordre public... Le corps municipal invite tous les ouvriers à ne pas le réduire à la nécessité d'employer contre eux les moyens qui lui ont été donnés pour assurer l'ordre public [1]. » Mais cet avis ne fut pas entendu, des actes de violence furent commis contre des ouvriers qui continuaient de travailler aux anciennes conditions et, le 4 mai, la municipalité prit une nouvelle délibération portant ce qui suit : « Sont déclarés nuls les arrêtés pris par des ouvriers de différentes professions, pour s'interdire respectivement et pour interdire à tous autres ouvriers le droit de travailler à d'autres prix que ceux fixés par lesdits arrêtés; il est fait défense à tous ouvriers d'en prendre à l'avenir de semblables; le prix du travail doit être fixé de gré à gré entre eux et ceux qui les emploient; tous ouvriers qui s'attrouperaient pour maltraiter des individus travaillant dans les boutiques et ateliers, pour les expulser avec violence et s'opposer à ce qu'ils continuent leurs travaux, seront regardés comme perturbateurs du repos public. » Dans plusieurs autres séances, la municipalité, saisie de réclamations, tant par des patrons que par des ouvriers, maintint sa manière de voir [2].

Cependant une certaine agitation continua de régner dans la classe ouvrière et les meneurs persistèrent à demander non seulement l'augmentation, mais l'uniformité des salaires. Un des grands journaux de l'époque s'occupa de la question, et il n'hésita pas à condamner les coalitions formées dans ce

[1] *Moniteur universel*, n° du 29 avril 1791.

[2] Buchez et Roux, *Hist. parlement. de la Révol.*, X, 102.

but par les ouvriers. Il déclara que des associations, où ne pouvaient être admis que des hommes exerçant la même profession, étaient contraires à la liberté et tendaient à ressusciter les corporations, « dont on avait voulu anéantir jusqu'au nom, » qu'il était absurde et tyrannique de solliciter l'intervention de la municipalité, attendu que personne n'a le droit de s'interposer, au point de vue du montant des salaires, entre celui qui travaille et celui qui fait travailler; enfin qu'il était contraire à l'intérêt bien compris des ouvriers de prétendre les soumettre tous à un prix uniforme de journée[1].

Dans plusieurs villes de province, les ouvriers avaient également formé des coalitions et émis les mêmes prétentions que dans la capitale; ils avaient menacé leurs patrons ainsi que les travailleurs qui entendaient faire bande à part. Ces divers faits parurent un indice grave de l'état d'esprit d'une portion de la classe populaire, et ils furent dénoncés à l'Assemblée Nationale. Celle-ci s'en émut et elle pensa que si des luttes provoquées par des questions de salaires venaient s'ajouter à toutes les causes de troubles qui existaient déjà dans le royaume, la tranquillité publique serait irrémédiablement compromise. En conséquence, le comité de constitution prépara un projet de décret sur la matière, et à la séance du 14 juin Le Chapelier le motiva en ces termes : « Le but des assemblées d'arts et métiers qui se propagent dans le royaume est de forcer les entrepreneurs de travaux, les ci-devant maîtres, à augmenter le prix de la journée de travail, d'empêcher les ouvriers et les particuliers qui les occupent de faire entre eux des conventions à l'amiable, de leur faire signer sur des registres l'obligation de se soumettre au taux de la journée de travail fixé par ces assemblées et autres règlements qu'elles se permettent de faire. On emploie même la violence pour faire exécuter ces règlements; on force les ouvriers de quitter leurs boutiques, lors même qu'ils sont contents du salaire qu'ils reçoivent. On veut

[1] *Les Révol. de Paris*, n° 96.

dépeupler les ateliers, et déjà plusieurs ateliers se sont soulevés et différents désordres ont été commis... Nous avons les plus fortes raisons de croire que l'institution des assemblées d'arts et métiers a été stimulée dans l'esprit des ouvriers, moins dans le but de faire augmenter, par leur coalition, le salaire de la journée de travail, que dans l'intention secrète de formenter des troubles. Il faut donc remonter au principe, que c'est aux conventions libres, d'individu à individu, à fixer la journée pour chaque ouvrier ; c'est ensuite à l'ouvrier à maintenir la convention qu'il a faite avec celui qui l'occupe. » Les considérations ainsi exposées par Le Chapelier parurent à ses collègues si convaincantes qu'aucun d'eux ne souleva d'objections, et il fut décrété, comme conséquence de la suppression des corporations, que les citoyens d'une même profession, soit patrons, soit ouvriers, ne pourraient pas s'associer ni faire de règlements sur leurs intérêts communs ; que les conventions qu'ils formeraient entre eux en vue de refuser ou de n'accorder qu'à un prix déterminé le secours de leur industrie ou de leurs travaux seraient nulles et les exposeraient chacun à 500 livres d'amende ; que les délibérations, affiches, circulaires contenant des menaces contre des entrepreneurs ou des ouvriers, exposeraient leurs auteurs à 1.000 livres d'amende et à trois mois de prison ; que les atteintes portées par menaces ou violences à la liberté des ouvriers seraient punies selon la rigueur des lois ; enfin que tous attroupements dirigés contre le libre exercice du travail ou de l'industrie seraient traités comme des attroupements séditieux.

Parmi les dispositions qui précèdent, les trois dernières ne peuvent donner prise à aucune critique ; au contraire, en prohibant les associations et ententes entre personnes du même état, en interdisant aux ouvriers de convenir entre eux qu'ils ne travailleraient qu'à un certain prix, la Constituante a incontestablement dépassé les bornes, car ces choses ne violent ni la liberté, ni l'ordre public. Toutefois,

il faut tenir compte de la gravité des circonstances au milieu desquelles elle légiférait. Les excès qu'avaient dès cette époque commis certains travailleurs manuels, excès tout à fait analogues à ceux dont aujourd'hui se rendent si souvent coupables les chefs des syndicats ouvriers, avaient soudain révélé aux membres de l'Assemblée Nationale les graves dangers dont la liberté des coalitions peut être l'origine. Ils jugèrent la situation inquiétante, ils craignirent qu'elle n'empirât promptement, s'ils n'y apportaient pas un remède radical, et c'est pourquoi, sous prétexte d'empêcher les corporations de se réformer, ils défendirent à tous ceux qui exerçaient un même métier, une même industrie, de se grouper pour la défense de leurs intérêts.

Les coalitions ouvrières n'étaient pas, d'ailleurs, le seul danger qui préoccupât alors la Constituante. Il existait depuis deux ans à Paris des ateliers nationaux, connus sous le nom d'ateliers de charité et composés de milliers d'hommes. La dépense qu'ils occasionnaient formait une très lourde charge pour les finances de la ville et de l'État, et, de plus, on n'était pas sans inquiétude sur les désordres auxquels pouvait se laisser entraîner cette foule plus ou moins indisciplinée de gens grossiers et malheureux. A plusieurs reprises on avait cherché à restreindre leur effectif, et la Chambre avait alloué des fonds pour aider au rapatriement des ouvriers qui étaient venus de province s'entasser dans les ateliers de la capitale. Quelques-uns avaient, en effet, regagné leurs départements, mais d'autres les avaient remplacés, si bien qu'au mois d'octobre 1790, le nombre des ouvriers entretenus dans ces ateliers n'était pas moindre de 19.000 [1]. Pendant l'hiver il avait encore grossi et, au mois de mai, il avait fini par atteindre le chiffre de 30.000 [2]. C'était toute une armée, prête à suivre les impulsions du parti qui la paierait, et le bruit ayant couru que les aristocrates commençaient à distribuer de l'argent aux hommes des ateliers nationaux, les

[1] Voir le rapport de La Rochefoucauld-Liancourt du 16 juin 1791.

[2] *Corresp. des Ambass. vénit.*, 279.

journaux patriotes se mirent à signaler le péril que, de ce chef, courait la chose publique. « S'il n'y avait pas eu à Rome, lisons-nous dans l'un d'eux, des troupes de misérables, il ne s'y serait pas élevé de Catilina. Tant que nous aurons une multitude de pauvres rassemblés dans les ateliers de charité, ne tenant qu'à leur abaissement et à leur misère, ils seront toujours un instrument destructeur, à la disposition du premier traître qui s'en servira dans des temps de crise pour seconder ses desseins. Il est donc de la dernière importance de détruire ces ateliers de charité, dans lesquels un amas de malheureux, attroupés sous le prétexte du travail, sont livrés à tous les vices qu'entraîne nécessairement l'oisiveté [2]. »

La municipalité de Paris, ainsi encouragée à agir, prit un arrêté le 25 mai pour licencier petit à petit les ateliers nationaux. Elle fournit un léger subside à tous ceux qui consentirent à quitter la capitale, mais le plus grand nombre refusa de s'en aller, et les députés comprirent que s'ils n'intervenaient pas, le personnel des ateliers augmenterait de nouveau. A la séance du 16 juin, La Rochefoucauld-Liancourt proposa, en conséquence, à la Chambre de prélever sur le crédit de 15 millions qu'une loi du 19 décembre 1790 avait affecté à des travaux à exécuter dans les départements une somme de 2.600.000 livres, sur laquelle 1.600.000 livres seraient dépensés dans onze départements et un million de livres à Paris. Du travail étant ainsi assuré à quiconque voudrait en avoir, la moisson s'annonçant belle et la mise en valeur des biens nationaux déjà vendus occupant beaucoup de bras dans les campagnes, le moment paraissait venu, d'après M. de La Rochefoucauld-Liancourt, de dissoudre définitivement les ateliers de charité, où 20.000 hommes restaient encore, malgré les mesures récemment prises par la municipalité parisienne. Dans son rapport, il dénonça les abus sans nombre inhérents à l'existence de ces ateliers ; il dit que les ouvriers, persuadés de l'inutilité du travail qui leur

[1] *Les Révol. de Paris*, n° 93.

était imposé, désireux d'en prolonger la durée, mal surveillés, n'avaient jamais travaillé avec zèle ; que les mauvais ouvriers avaient gâté les bons ; que les uns et les autres s'habituant à la fainéantise n'étaient aucunement reconnaissants des sacrifices que leur entretien coûtait à l'État, qu'ils les considéraient comme une dette dont il s'acquittait envers eux, et que rien n'était plus regrettable que d'avoir répandu parmi tant d'hommes « la dangereuse opinion que le gouvernement doit les débarrasser des soins et de la prévoyance nécessaires pour chercher de l'ouvrage. » Il déclara qu'à certains moments le nombre d'hommes entretenus aux frais du Trésor public s'était élevé à 31.000, et qu'ils avaient coûté plus de 900.000 livres par mois. Pour tous ces motifs, conclut le rapporteur, les ateliers nationaux ne peuvent plus subsister, et les divers orateurs qui prirent ensuite la parole furent, sur ce point, d'accord avec lui. Il n'y eut de discussion que sur la répartition à faire de la somme de 2.600.000 livres, et il fut décrété qu'à partir du 1er juillet le Trésor public cesserait d'entretenir les ateliers de charité. Afin de faciliter la dispersion de leurs ouvriers, un secours de trois sous par lieue fut alloué à tous ceux qui se rendraient en province. En exécution de la loi du 16 juin, la municipalité de Paris s'empressa de congédier le personnel des ateliers. Il y eut bien de sa part quelque résistance, il forma des attroupements, enleva même dans un poste quelques pièces de canon, mais la garde nationale les reprit, dispersa les séditieux et, en somme, le licenciement s'effectua mieux qu'on ne le craignait.

II

Pendant les mois d'avril et de mai et la première moitié du mois de juin, la Constituante consacra de longues délibérations à l'organisation de la marine et de la garde nationale, à un projet d'annexion du Comtat-Venaissin, au régime à établir dans les colonies et à l'élaboration du Code pénal.

Mais la situation financière restant grave, malgré les lois qui avaient été antérieurement votées, elle eut aussi à s'en occuper.

On sait qu'une des principales causes des embarras dont souffrait le Trésor provenait du défaut de paiement des impôts. Camus la signala le 17 mai à l'attention de la Chambre, et trois jours plus tard celle-ci adopta un décret relatif au prompt recouvrement des impositions de 1790 et des années antérieures. Ce décret ordonnait notamment que des contraintes fussent délivrées par les receveurs particuliers contre les contribuables en retard, et il enjoignait aux directoires de district de les viser dans les trois jours, aux municipalités de procurer aide et assistance aux porteurs de contraintes. Mais comme beaucoup de ces corps administratifs ne voulaient rien faire pour faciliter la rentrée de l'impôt, il était à craindre qu'ils ne se conformassent pas plus au décret du 20 mai qu'à tous ceux qui l'avaient précédé. L'Assemblée Nationale fut d'ailleurs mise au courant des déplorables résultats de leur mauvaise volonté. Ainsi, à la séance du 22 mai, Camus raconta que les recettes du Trésor ne s'élevaient qu'à cinq millions par mois, tandis que les dépenses montaient à quarante millions; d'Allarde ajouta que l'arriéré des impôts directs pour 1789 et 1790 n'était pas inférieur à 130 millions; Dauchy affirma que le tiers des rôles relatifs aux contributions de 1790 n'était pas acquitté et que spécialement dans les départements composant l'ancienne Bourgogne aucun n'était encore mis en recouvrement; d'Ailly fit connaître que pendant les quinze premiers jours du mois il n'avait été versé au Trésor que deux millions, alors qu'il aurait dû normalement en recevoir 24, et il demanda que les ministres donnassent des ordres sévères pour hâter le recouvrement des impositions. Mais les ministres n'avaient aucun moyen de vaincre l'inertie ou la désobéissance des directoires et des municipalités. Pour que l'impôt fût payé, il aurait fallu que le soin d'en assurer la perception leur fût enlevé et fût restitué au gouvernement.

La Constituante ne comprit pas mieux cette nécessité au mois de mai 1791 qu'elle ne l'avait fait auparavant.

Depuis de longs mois, le comité de l'imposition se livrait à une étude comparative, afin d'apprécier les forces contributives des différentes régions de la France, en vue de la répartition à faire entre elles de l'impôt foncier et de l'impôt mobilier. Il était de la dernière importance que cette étude aboutît bientôt, car la loi du 23 décembre 1790 et celle du 13 janvier 1791 qui avaient créé les deux contributions dont il s'agit n'étaient pas susceptibles de fournir des recettes au Trésor, tant qu'une loi nouvelle n'aurait pas déterminé le contingent de chaque département dans la masse totale de chacune des contributions. Mais rien n'était plus malaisé que d'établir le montant respectif des divers contingents départementaux, et c'est seulement à la séance du 27 mai que M. de La Rochefoucauld fut en mesure de déposer son rapport sur la répartition des contributions foncière et mobilière.

Le rapport commence par faire ressortir l'extrême difficulté du travail confié au comité. « L'opération de la répartition serait facile s'il avait existé, sous l'ancien régime, quelques impositions générales qui pussent vous servir de base pour connaître la distribution des richesses foncières et mobilières entre les différentes parties du royaume, et la proportion de ces deux espèces de richesses entre elles... Mais aucune des anciennes impositions ne peut vous servir de guide dans cette opération. Tout le monde sait combien la capitation et la taille étaient inégalement distribuées, et les vingtièmes eux-mêmes, dont le nom indiquait une proportion avec les richesses qui les acquittaient, seraient encore une base très inexacte, à cause des exemptions dont jouissaient certaines espèces de biens et des abonnements que des provinces, des corps et même des particuliers avaient obtenus. » Dès lors, comment arrêter la nouvelle répartition ? Le comité, après bien des tâtonnements, était arrivé à cette conclusion que la meilleure manière de la rendre équitable consistait à imposer les départements en proportion du montant des taxes et

droits quelconques qu'ils avaient jusqu'alors supportés, car « l'avidité fiscale » avait réalisé une sorte d'égalité de répartition dans le poids des impôts, non pas par esprit de justice, mais afin de tirer de chaque province tout ce qu'elle pouvait payer. « Ainsi les anciens administrateurs avaient établi un pied de taille plus fort dans celles qui étaient exemptes de la gabelle et des aides; ils avaient chargé les provinces frontières, en général plus ménagées, de logements, de fourrages et d'autres fournitures onéreuses; les pays d'États supportaient leurs charges particulières, sur lesquelles le ministère, quand il avait de la force, rejetait tout ce qu'il pouvait de charges publiques, pour compenser les abonnements avantageux que ces provinces obtenaient sur les impositions générales; enfin, tantôt sous un nom, tantôt sous un autre, ils avaient grevé chaque partie du royaume autant qu'ils l'avaient pu, et de là résultait, non pas une répartition de charges bien proportionnelle, mais une distribution dont l'exactitude approximative est encore, pour le moment, la base la moins imparfaite que l'on puisse prendre. » Ceci admis, le comité avait dû se rendre un compte aussi exact que possible de ce que payait, sous toutes les formes, chaque généralité. A cet effet, il s'était entouré de tous les renseignements que pouvaient lui fournir les ministères et les anciennes compagnies de finances; il avait également consulté les nouvelles administrations départementales. Avec des peines infinies, il était parvenu à dresser deux tableaux indiquant, par généralités, le total de leurs charges en impôts directs et en impôts indirects. Pour la confection de ces tableaux, il avait fallu non seulement savoir le chiffre des recouvrements qui s'y opéraient, mais le relever de tout le contingent de contributions qu'auraient dû acquitter les anciens privilégiés. En revanche, comme beaucoup de droits indirects, tels que les droits de traites, ceux sur les cuirs, les amidons, les cartes, les actes de procédure, etc., ne pouvaient pas être considérés comme pesant en totalité sur les localités où on les percevait, il avait paru juste d'en répartir une

partie sur toutes les provinces au marc la livre de leurs autres contributions. Mais il ne suffisait pas de connaître très approximativement le montant de l'impôt global dans chaque généralité, il était nécessaire de distinguer comment il se distribuait entre les départements. Cette estimation avait encore été très difficile à faire, car la circonscription des départements ne concordait pas exactement avec celle des généralités ; il y en avait un certain nombre dont le territoire avait été formé au moyen du démembrement de deux ou plusieurs généralités, et il se trouvait fréquemment que dans un même département tous les arrondissements n'étaient pas auparavant assujettis aux mêmes impôts. Cependant le comité espérait avoir réussi à apprécier à peu près exactement la masse de contributions supportée par chaque département en particulier.

Ce travail préliminaire une fois accompli, voici comment le comité s'y était pris pour asseoir la répartition. Ayant calculé que la somme des anciennes impositions, défalcation faite de la valeur marchande du sel et du tabac ainsi que des sous additionnels au principal des taxes indirectes, s'élevait, année moyenne, à 487 millions et, d'autre part, la contribution foncière ne devant atteindre en principal que 240 millions, la contribution mobilière que 60 millions, soit ensemble 300 millions, il en avait conclu qu'il convenait de fixer le contingent de chacun des départements au 300/487e de la portion qu'il supportait dans la masse des impôts anciens. Puis, au lieu de partager ce contingent dans la proportion de quatre cinquièmes pour la contribution foncière et d'un cinquième pour la contribution mobilière, il avait jugé préférable de suivre les indications données par l'impôt des vingtièmes sur l'importance de la richesse mobilière des divers départements. Cette importance était, en effet, très variable, et malgré les inégalités individuelles qu'on lui reprochait avec raison, l'impôt des vingtièmes avait paru s'y proportionner assez bien. A la suite de calculs compliqués, le comité avait, en conséquence, arrêté le chiffre de contri-

bution mobilière à mettre à la charge de chaque département, et décidé que le surplus de son contingent formerait la part qu'il aurait à acquitter sous forme de contribution foncière.

Ayant ainsi exposé la série d'opérations que le comité avait cru devoir adopter, le rapport se terminait par cette réflexion : « Leur résultat n'a certainement pas toute l'exactitude qu'il serait désirable d'établir dans la répartition des contributions; mais cette exactitude ne peut s'obtenir que par un cadastre, et c'est un ouvrage réservé à vos successeurs... Obligés de choisir entre diverses méthodes imparfaites, nous avons dû vous en proposer une générale... Sans doute, il y aura quelques départements dont la proportion sera trop élevée et ce sont ceux qui, sous l'ancien régime, avaient été imposés sans mesure. Plusieurs même de ces départements nous sont désignés par l'opinion générale ; mais dénués des moyens de vous présenter les preuves détaillées de leur surcharge, il ne nous appartient pas de vous proposer des dispositions qui paraîtraient arbitraires. Vous avez le remède entre vos mains, par la réserve que vous avez faite de huit millions sur le fonds de non-valeurs pour pourvoir au soulagement de ceux des départements qui auraient éprouvé des malheurs; et certainement il n'y en a pas de plus grand que celui d'avoir éprouvé depuis longtemps une surcharge excessive. » Au rapport de La Rochefoucauld était joint un projet de décret portant répartition, entre les 83 départements du royaume, de 240 millions de contribution foncière et de 60 millions de contribution mobilière.

Quelle désillusion durent éprouver les députés, après avoir lu le rapport qui précède! Eux qui s'étaient si formellement engagés à rétablir l'égalité d'imposition entre les provinces, ils étaient invités à n'y plus songer et à repartir les impôts nouveaux entre les départements, en respectant les inégalités de taxation dont ceux-ci avaient jusqu'alors souffert! Ils étaient obligés de s'avouer à eux-mêmes que, malgré les meilleures intentions du monde, le comité qu'ils avaient

chargé de réparer les anciennes injustices n'était parvenu qu'à les maintenir! En tout cas, le projet de répartition départementale touchait à de si graves intérêts qu'avant de le voter la Chambre aurait dû prendre le temps de l'examiner, de rechercher si le système adopté par le comité était le meilleur, s'il n'aboutissait pas à taxer trop fortement certains départements, et si, en procédant autrement, il n'y aurait pas eu moyen de remédier aux inégalités fiscales dont se plaignaient certaines régions de la France, inégalités dont la consolidation allait être, au contraire, une des conséquences du plan suivi par le comité. Mais les choses se passèrent tout autrement. M. de La Rochefoucauld ayant demandé, aussitôt après le dépôt de son rapport, qu'on lui réservât la parole au début de la séance du 30 mai afin d'en défendre les conclusions, d'André fit observer à l'Assemblée que si elle se mettait à discuter le projet de loi dont elle était saisie, les débats seraient interminables. « Chaque département, dit-il, trouvera qu'il est surchargé; vous avez 38 départements, vous aurez 83 réclamations. Au milieu de toutes ces discussions pénibles, la confiance s'arrêtera chaque jour davantage; chaque jour des réclamations arriveront des départements; nos travaux souffriront la plus grande interruption... Je demande donc que l'on décrète en masse le projet de décret. » Cette motion fut couverte d'applaudissements; un seul député la combattit, et après que Ramel-Nogaret eût développé une disposition additionnelle à laquelle le comité de l'imposition avait déclaré se rallier, le projet de répartition des contributions foncière et mobilière fut mis aux voix dans son ensemble et adopté sur l'heure. Quant à l'amendement de Ramel-Nogaret, il fut décrété à part, et complétant la loi du 13 janvier sur la contribution mobilière, il admit qu'une réduction pourrait être accordée à tout contribuable qui justifierait avoir été taxé au rôle de ladite contribution pour une somme plus forte que le quarantième de son revenu présumé d'après le taux de son loyer d'habitation.

En se décidant à voter sans discussion la loi répartissant les contributions directes entre les départements, la Constituante obéit assurément aux suggestions du patriotisme. Elle voulut de la sorte couper court à des récriminations qui, en se propageant dans la France entière, seraient peut-être devenues dangereuses, et à des débats qui, en se prolongeant dans son sein, auraient retardé les opérations restant à accomplir aux directoires de département et de district ainsi qu'aux municipalités, en vue d'arriver à l'établissement et à la perception des impôts foncier et mobilier.

Néanmoins, le pays était en droit d'être mécontent, en voyant qu'une loi aussi importante ne donnait lieu à aucune délibération, qu'en dépit de l'engagement pris par la Constituante de corriger les inégalités en matière d'impôts, elle prenait pour base des deux principales contributions, la masse des impositions qui avaient antérieurement grevé chaque département, qu'elle reproduisait les injustices si souvent et avec tant de raison reprochées à l'impôt des vingtièmes, que, par suite, elle n'améliorait en rien la situation des régions qui avaient été jusqu'alors les plus lourdement atteintes par le fisc, et qu'enfin elle intervenait à une date si tardive que le paiement des contributions à laquelle elle s'appliquait, ne pourrait certainement pas commencer avant les derniers mois de 1791.

Il ne suffisait pas, en effet, d'avoir réparti ces contributions entre les départements. Une triple répartition avait encore besoin d'être effectuée d'abord entre les districts, puis entre les communes, enfin entre les contribuables. De grandes difficultés étaient à prévoir dans l'accomplissement de ces répartitions successives, et il n'était pas douteux qu'il s'écoulerait beaucoup de temps avant qu'elles ne fussent achevées. L'Assemblée tâcha de rattraper dans une certaine mesure le temps qu'elle avait perdu. Le 11 juin, elle décréta, en conséquence, une série de dispositions ayant pour objet d'enjoindre aux directoires de département et de district, de procéder à la répartition entre les districts et les communes

aussitôt que le texte de la loi du 27 mai leur serait parvenu, et de leur tracer les règles à suivre dans la fixation tant du principal que des sous additionnels. Puis une loi du 28 juin ordonna aux municipalités d'achever la confection des rôles et d'exiger de tous les contribuables, avant le 30 septembre et au moyen de versements successifs, le paiement de la moitié des contributions foncière et mobilière de 1790, plus un acompte sur le montant des mêmes contributions de 1791. Mais aussitôt que l'on voulut procéder à la perception, des réclamations se produisirent de toutes parts. Non seulement d'innombrables contribuables se plaignirent d'être mal imposés ou d'être surtaxés, mais des districts et des communes prétendirent que la part d'impôt mise à leur charge était trop élevée. La plupart de ceux qui se crurent victimes d'une taxation injuste refusèrent de rien payer et l'Assemblée jugea urgent d'aviser. Par un décret qui porte la date des 4-21 août, elle régla le mode suivant lequel les particuliers, les communes et les districts auraient à présenter leurs demandes en décharge ou réduction, ainsi que les formalités à suivre pour l'instruction de ces demandes. Elle prit soin, en outre, de stipuler que, sous aucun prétexte et sous peine de forfaiture, les administrations de département ou de district ne pourraient se dispenser de procéder au travail de répartition qui leur était confié par la loi, et que les communes, de même que les contribuables, ne pourraient également se dispenser de payer la part contributive qui leur serait assignée, sauf à eux à porter leurs réclamations devant qui de droit. Enfin comme le comité de l'imposition avait acquis la preuve, postérieurement à la loi du 27 mai qui avait réparti les contributions foncière et mobilière entre les départements, que dix-sept d'entre eux avaient été compris dans la répartition pour des sommes tout à fait hors de proportion avec leur richesse réelle et que, par suite, ils étaient fondés à se plaindre d'être inégalement traités, le comité proposa le 16 août de leur accorder un dégrèvement de 4.268.000 livres : ce projet fut immédiatement transformé en

loi. Puis un dernier décret, en date du 26 septembre, réglementa le mode de perception des deux contributions, et l'instruction des demandes en remise ou modération d'impôt à former par les contribuables ou par les communautés d'habitants en cas de grêle, inondation ou autre fléau. La législation sur la contribution foncière et la contribution mobilière ne fut donc achevée qu'à la veille de la séparation de la Constituante. Comment s'étonner après cela des retards et des mécomptes qui survinrent dans le recouvrement de l'impôt direct ?

Les contribuables avaient d'ailleurs si bien contracté l'habitude d'alimenter le moins possible le Trésor que ceux même qui faisaient parade de leur générosité, lui venaient en aide, on va le voir, avec une véritable mesquinerie. Nous avons plusieurs fois parlé des dons patriotiques offerts à l'Assemblée Nationale. Celle-ci les avait encouragés autant qu'elle l'avait pu, et elle ne leur avait ménagé ni les éloges ni la publicité. Elle avait nommé deux de ses membres, MM. de Virieu et Anson, trésoriers des dons patriotiques, et au mois d'avril 1791 ces députés avaient demandé à rendre leurs comptes. Une commission fut nommée pour les examiner, et, à la séance du 17 juin, Le Couteulx de Canteleu présenta, au nom de cette commission, un rapport duquel il résulte que le montant des dons patriotiques, défalcation faite de ceux irrécouvrables ou retirés par leurs auteurs, ne s'élevait qu'à 5.028.901 livres, et encore y comprenait-on pour plus de 350.000 livres de lettres de change et de créances diverses dont la réalisation était considérée comme douteuse. C'est donc à une somme de moins de cinq millions qu'avait abouti ce beau mouvement d'enthousiasme dont il avait été fait si grand tapage, surtout à la fin de 1789 et au commencement de 1790 ! Les versements effectués représentaient du reste la moitié à peine de ladite somme de cinq millions, et l'autre moitié restait à recouvrer. L'Assemblée estima avec raison que la caisse des dons patriotiques n'avait plus de raison d'être, et elle attribua son actif à la Caisse de l'Extraordinaire.

Celle-ci aurait eu besoin d'une rentrée plus considérable, car elle continuait de faire face à la plus grande partie des dépenses publiques. C'est ainsi qu'en vertu d'un decret du 27 avril, elle avait dû verser au département de la guerre : 1° 5.424.000 livres, pour les frais d'enrôlement, d'équipement et d'armement de 18.860 hommes d'infanterie et de cavalerie, ainsi que pour l'achat de 2.400 chevaux ; 2° 4.602.000 livres pour la réparation des effets de campement destinés à compléter la fourniture nécessaire à une armée de 169.000 hommes ; 3° 151.000 livres à compte sur les frais de construction de 1.200 voitures pour le service des vivres ; 4° 4.000.000 de livres pour la restauration des principales forteresses. En sus de cette somme totale de 14.178.060 livres, elle avait reçu l'ordre, aux termes du même décret, de fournir chaque mois au ministère de la Guerre 597.000 livres pour la solde des troupes et l'entretien des chevaux. Un mois plus tard, nouveau décret : Montesquiou, rapporteur du comité des finances, expose le 23 mai que les impôts de l'enregistrement, du timbre, des douanes, des patentes récemment établis ne donnent encore que de faibles produits, que les impôts directs ne sont même pas répartis entre les départements, que les rôles n'en sont pas dressés, et que la recette du mois d'avril, qui aurait dû atteindre 48 millions et demi, accuse sur les prévisions un déficit de 24.262.000 livres. Il propose que la Caisse de l'Extraordinaire verse cette somme au Trésor, et sa proposition est immédiatement décrétée, sans donner lieu à aucune observation. Il en est de même le mois suivant : à la séance du 20 juin, le comité des finances constate que l'insuffisance, des recettes encaissées pendant le mois de mai dépasse celle du mois d'avril, qu'il manque au Trésor 28.327.000 livres et cette fois encore un décret enjoint à la Caisse de l'Extraordinaire de la lui fournir.

A force d'alimenter le Trésor, cette caisse n'allait-elle pas manquer de ressources ? A deux reprises Camus fit connaître à l'Assemblée Nationale sa situation. Le 17 mai il exposa

que sur les 1.200 millions d'assignats dont l'émission avait été autorisée, il en avait été employé pour un milliard onze millions en remboursements divers et en versements au Trésor ; qu'il ne restait donc plus que pour 189 millions de billets, que, sur cette somme, il y aurait à prélever de 100 à 120 millions d'assignats, afin de procéder à des liquidations et que, par conséquent, le solde disponible pour couvrir les besoins du Tresor était très modique. Mais il ajouta qu'il n'y avait pas lieu de s'inquiéter, attendu que, d'après les recherches auxquelles il s'était livré, la valeur des biens nationaux à vendre représentait environ trois milliards. Toutefois, à la fin de son rapport, il avouait que leur vente ne pourrait pas indéfiniment suffire à toutes les dépenses. En dépit de cette restriction, le rapport de Camus avait pour but et eut pour résultat de tranquilliser l'Assemblée. La seconde communication qu'il lui adressa le 19 juin ne fut pas moins optimiste et pour cause, car elle se proposait de légitimer une nouvelle émission d'assignats.

Comme la Caisse avait effectué des paiements depuis un mois, elle ne possédait plus que 51.474.000 livres en assignats, et le rapporteur en concluait qu'il était indispensable d'ordonner de suite une fabrication de nouveaux billets. D'après lui, il n'y avait pas lieu de craindre que la circulation de papier devînt excessive, car, sur les 1.150 millions émis, 170 avaient déjà été brûlés à mesure qu'ils étaient rentrés, de telle sorte qu'il n'en circulait pas pour plus de 930 millions, et rien n'était plus simple que de fractionner la nouvelle émission de manière à limiter la circulation à 1.200 millions. Toute la question était de savoir si cette émission serait bien gagée. Or, il résultait des états estimatifs fournis par la moitié à peu près des municipalités et des districts du royaume, que la valeur des biens nationaux, dont l'aliénation avait été decidée, pouvait être fixée a 2.440 millions ou 2.460 millions, si même elle n'approchait pas de trois milliards. Dans ces conditions, rien n'etait plus légitime, suivant le rapporteur, que d'accroître la masse des

assignats. L'Assemblée partagea si complètement sa manière de voir qu'adoptant l'amendement d'un de ses membres elle décréta la fabrication non pas de 400 millions de livres en assignats, comme le proposait Camus, mais de 600 millions. Elle stipula que l'on fabriquerait des billets de 500 livres pour 140 millions, des billets de 100 et 50 livres pour 130 millions et des billets de 90, 80, 70 et 60 livres pour 50 millions. Enfin, elle disposa qu'il ne serait actuellement émis que pour 160 millions d'assignats, et que le surplus serait livré à la circulation à mesure que des assignats de création antérieure rentreraient dans la Caisse de l'Extraordinaire pour y être détruits. Une fois lancée sur la pente du papier-monnaie, la Constituante la parcourait donc rapidement et rien n'annonçait qu'elle voulût ou pût s'arrêter.

CHAPITRE XIII

I. Calme de l'Assemblée en apprenant la fuite du roi le 21 juin (524). — Conditions dans lesquelles Louis XVI avait combiné sa tentative d'évasion (525). — Mesures prises par l'Assemblée pour assurer l'ordre, la marche du gouvernement et la sécurité du royaume (527). — Manifeste laissé par le roi en partant (529). — Proclamation de l'Assemblée en date du 22 juin ; décrets sur la libre circulation du numéraire et la sûreté du roi (530). — Retour de Louis XVI à Paris le 25 juin (532). — Violences des clubs et des journaux (534). — Mouvement républicain à la Chambre et dans la presse ; son échec (535). — Déclaration du roi et de la reine pour expliquer leur départ ; lettre de Bouillé (536). — Désertion de nombreux officiers et protestation de 293 députés royalistes (538). — Ces manifestations entraînent le vote d'une loi du 9 juillet contre les émigrés (540). — Les journaux et les clubs demandent la mise en accusation du roi ; mépris dans lequel il est tombé (540). — Rapport et vote de la loi du 16 juillet qui n'ordonne des poursuites que contre Bouillé et ses complices (541). — Pétition demandant la déchéance de Louis XVI ; journée du 17 juillet ; loi du 18 juillet contre les séditions (542). — Vaines tentatives de rapprochement entre le parti constitutionnel et le parti royaliste libéral lors de la revision de la constitution (543). — II. Par une adresse du 24 juin l'Assemblée engage les Français à acquitter exactement les impôts et fait l'éloge du nouveau système de contributions (545). — La Caisse de l'Extraordinaire verse au Trésor 121 millions pour parer au déficit de trois mois (547). — Autres dépensest mises à la charge de cette caisse par divers décrets (547). — Rapport

sur les recettes et dépenses de 1790 (548). — Comptes de Necker et de Dufresne, du 1er mai 1789 au 1er janvier 1791 (548). — Décret du 23 août ordonnant de dresser l'état des dépenses et des recettes faites depuis la réunion de l'Assemblée et celui de la dette publique (549). — Pourquoi ce décret n'est pas exécuté et pourquoi la Chambre est saisie d'un rapport général sur les finances (550). — Évaluation que le rapport de Montesquiou fait du déficit, du montant des remboursements à effectuer et de la valeur des biens nationaux (551). — La droite insiste en vain pour que l'Assemblée rende ses comptes (554). — Rapport et discussion sur l'organisation de la comptabilité publique (556). — Système adopté par la loi du 17 septembre (559). — III. Discussion sur l'article de la constitution dispensant les lois fiscales de la sanction du roi (560). — Anxiété avec laquelle on attend le parti que prendra le roi relativement à l'acceptation de la constitution (561) — Louis XVI est résolu à l'accepter purement et simplement (562). — Joie causée par son acceptation ; démonstrations populaires (564). — Les passions restent exaltées ; désordres pendant les mois de juillet et d'août (565). — Craintes de disette ; loi du 26 septembre sur la répression des pillages de grains et sur une avance de 12 millions à faire aux départements (566). — Énorme moins-value dans le recouvrement des impôts et retards apportés à leur répartition (567). — Loi du 29 septembre autorisant la perception des contributions directes et indirectes en 1792 (568). — Modicité des ressources que, lors de leur séparation, les Constituants laissent à leurs successeurs (569). — Séance du 30 septembre ; pourquoi tous les partis se réjouissent du départ de la Constituante (570).

I

Lorsque l'Assemblée Nationale se réunit le 21 juin à neuf heures du matin, son président, Alexandre de Beauharnais, l'informa qu'une heure auparavant le maire de Paris lui avait appris une nouvelle qui allait jeter la consternation dans la Chambre : le roi avait secrètement quitté le palais des Tuileries pendant la nuit, emmenant avec lui la famille royale. Cette communication, porte le procès-verbal, fut accueillie par un profond silence, puis Regnaud de Saint-Jean-d'Angely et Camus invitèrent leurs collègues à ne pas se départir du sang-froid et de la fermeté qu'exigeaient les circonstances. Barnave insista sur la nécessité de rassurer la population, afin qu'elle ne se laissât entraîner à aucune violence, et, sur sa proposition, on vota une proclamation aux Fran-

çais qui se terminait ainsi : « L'Assemblée déclare que tous les citoyens doivent se reposer entièrement sur elle des soins qu'exige le salut de l'empire, et que tout ce qui exciterait le trouble effraierait les personnes, menacerait les propriétés, serait d'autant plus coupable que par là seraient compromises la liberté et la constitution. L'Assemblée ordonne que les citoyens de Paris se tiendront prêts à agir pour le maintien de l'ordre public et la défense de la patrie ; ordonne aux administrateurs du département et aux officiers municipaux de veiller à la tranquillité publique. » De grands excès étaient, en effet, à craindre de la part du peuple de Paris, car depuis longtemps les journaux démagogiques ne cessaient de répéter que la fuite du roi serait le signal de la guerre civile et de la guerre étrangère. Les députés de la droite, comme ceux de la gauche, en étaient également persuadés, et ils redoutaient un soulèvement populaire dont ils pouvaient être les uns et les autres les victimes[1]. Cela contribua singulièrement au calme de leurs délibérations pendant la séance du 21 juin.

Quoiqu'il en eût été souvent question, le départ de la famille royale était un événement auquel personne ne s'attendait. Depuis que Louis XVI s'était rapproché d'eux, à la suite de l'émeute du 18 avril, et avait adhéré à la circulaire diplomatique du 23 avril, les chefs du parti jacobin croyaient le roi résigné à subir la Révolution avec toutes ses conséquences ; et, de leur côté, les royalistes n'étaient pas loin de partager la même opinion. Un incident qui s'était passé à la séance du 1er juin avait contribué à les tromper sur les intentions de Louis XVI. Le *Moniteur universel* ayant inséré, dans son numéro du 31 mai, une correspondance de Francfort qui racontait que celui-ci avait formé le projet de quitter le royaume, le ministre des Affaires étrangères avait dénoncé cet article à l'Assemblée en protestant contre « le projet absurde d'évasion » que l'on prêtait au roi ; il avait affirmé

[1] *Corresp. des Ambass. vénit.*, lettre du 23 juin, 283 ; Malouet, *Mémoires*, II, 145.

« sur sa responsabilité, sur son honneur », qu'un semblable projet n'avait jamais existé et il avait ajouté qu'ayant mis sa lettre sous les yeux de Sa Majesté, elle lui avait non seulement permis, mais ordonné de l'adresser à l'Assemblée. La lettre du ministre avait été accueillie par des applaudissements et il avait été décidé qu'elle serait insérée au procès-verbal. M. de Montmorin avait-il donc cherché à tromper la Chambre? Nullement. Louis XVI ne lui avait pas confié sa résolution de s'échapper de Paris [1] et il n'avait concerté sa fuite qu'avec le marquis de Bouillé, le baron de Breteuil et le comte de Fersen.

Tout en informant son beau-frère l'empereur Léopold de son désir de sortir de Paris et de se réfugier dans une place forte du nord de la France, il ne lui avait pas dit quand il comptait réaliser ce désir, et il n'avait noué avec lui de secrètes négociations qu'en vue de le déterminer à prendre diplomatiquement sa cause en main, d'accord avec les rois d'Angleterre, de Prusse, de Suède, d'Espagne, de Naples et de Sardaigne, et à opérer sur notre frontière du Nord-Est des concentrations de troupes qui servissent de prétexte à Bouillé pour faire faire quelques mouvements aux siennes. L'Empereur, loin d'entrer dans les vues de son beau-frère, s'était tenu dans une prudente réserve ; il s'était retranché derrière la répugnance que montraient l'Angleterre et la Prusse à se mêler des affaires de France, et il avait conseillé au roi de rester à Paris, de se créer un parti dans l'Assemblée Nationale et de tâcher de conquérir de la popularité. Cette réponse de l'Empereur n'avait pas fait changer d'avis Louis XVI. D'un autre côté, Léopold avait tenu au comte d'Artois et à son conseiller Calonne un langage tout aussi décourageant, que ceux-ci, toutefois, avec leur fatuité et leurs illusions ordinaires ne voulurent pas comprendre. Le roi avait été blessé des démarches qu'ils s'étaient permis de faire et ayant reçu de son frère une communication où il lui

[1] Malouet, *Mémoires*, II, 143 ; Bertrand de Moleville, *Hist. de la Révol.*, V, 16.

disait, avec une incroyable jactance, d'attendre à Paris les événements, que vers le 15 juillet 100 ou 150.000 hommes de troupes étrangères, auxquels se joindraient les émigrés, pénétreraient en France, que la ville de Paris serait rendue responsable de sa sûreté et qu'il recouvrerait la plénitude de l'autorité royale, il n'avait attaché à cette communication aucune importance. Il comprenait clairement, au contraire, que l'Empereur et les autres souverains hésitaient à se compromettre en sa faveur, et il en avait conclu qu'aucun d'eux ne se déclarerait pour lui, tant qu'il demeurerait dans la capitale, où on affectait de le considérer comme prisonnier. Il ne voyait pas d'ailleurs sans déplaisir le comte d'Artois, le prince de Condé et les autres chefs de l'émigration se poser à son détriment en défenseurs du trône et de l'autel, lui reprocher son inaction, exaspérer la nation par la violence de leurs propos et l'imprudence de leur conduite, et il espérait qu'une fois entouré de troupes fidèles, il saurait à la fois se faire écouter de son peuple et se soustraire aux exigences des émigrés. Malgré les difficultés et les périls auxquels l'exposait une tentative d'évasion, il avait, en conséquence, persévéré dans son dessein et, sans se laisser rebuter par les obstacles, il avait d'abord fixé la date de son départ aux premiers jours de juin, puis l'avait successivement retardée au 12, au 15, au 19, et finalement n'avait pu partir que dans la nuit du 20 au 21 juin pour Montmédy, en prenant une route qui devait le faire passer par Meaux, Châlons-sur-Marne, Sainte-Menehould, Varennes et Stenay [1].

Nous avons dit que la première préoccupation de l'Assemblée Nationale, aussitôt qu'elle eût appris la fuite de la famille royale, avait été d'assurer le respect de l'ordre public. La garde nationale et la municipalité la secondèrent avec zèle. L'émotion populaire qui, sur certains points de la

[1] Bouillé, *Mémoires*, 240-255 ; *Le Comte de Fersen et la Cour de France*, I, 122-139 ; Malouet, *Mémoires*, 143-146 ; Ernest Daudet, *Coblentz*, 75-82 ; Bertrand de Moleville, *Hist. de la Révolution*, V, 16-22.

capitale, s'était manifestée pendant la matinée s'apaisa rapidement, et des troubles n'éclatèrent ni dans la journée du 21 ni les jours suivants. C'était dans les circonstances du moment un résultat considérable, bien fait pour accroître le prestige des députés aux yeux du pays et de l'Étranger. Mais la Constituante ne s'en contenta pas. Elle prit hardiment en main tous les pouvoirs, en décidant que provisoirement et jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné, les décrets rendus par elle seraient mis à exécution et revêtus du sceau de l'État, sans qu'ils eussent besoin de la sanction ou de l'acceptation du roi. Cela fait, elle enjoignit au ministre des Affaires étrangères de notifier aux ambassadeurs des puissances en résidence à Paris ainsi qu'aux ambassadeurs de France près les cours étrangères, la volonté de la nation française de continuer avec toutes les cours des relations d'amitié et de bonne intelligence. Puis, afin de montrer que le royaume était prêt à se défendre s'il était attaqué, deux décrets ordonnèrent la mise en activité de 3 à 400.000 gardes nationaux et l'achat de 600.000 fusils. M. de Custine fit observer que la solde des gardes nationaux, à partir du jour de leur rassemblement, entraînerait une dépense de plus de 100 millions par an et que cette dépense était exorbitante. Mais il suffit à M. de Montesquiou de répondre que tout calcul de finance était déplacé dans la situation où l'on se trouvait, pour que la Chambre passât outre à l'objection de M. de Custine [1]. Enfin, un troisième décret attribua au départ de la famille royale le caractère d'un enlèvement, ce qui avait pour but de calmer les partisans de la Révolution, en leur donnant à penser que le roi n'avait pas volontairement abandonné sa capitale : en outre, il prescrivit l'arrestation de tous ceux qui avaient concouru à cet enlèvement ainsi que de toutes personnes sortant du

[1] Un décret postérieur, en date du 22 juillet, limita à 97.000 hommes le nombre des gardes nationaux à appeler à l'activité. Leur solde et les frais de leur équipement incombèrent à la Caisse de l'Extraordinaire.

royaume, et il interdit l'exportation des armes, des munitions et des espèces d'or ou d'argent [1].

Ce décret était rendu quand l'Assemblée entendit la lecture d'un manifeste que Louis XVI en partant avait laissé aux Tuileries, et que l'intendant de la liste civile avait remis au garde des sceaux. Ce manifeste commençait par déclarer que « le défaut absolu de liberté entachait de nullité » toutes les concessions arrachées au roi depuis le mois d'octobre 1789; que celui-ci « protestait solennellement contre tous les actes émanés de lui pendant sa captivité »; puis il passait en revue les décisions prises dans les différentes matières par l'Assemblée Nationale, les critiquait sévèrement et lui reprochait de n'avoir laissé au souverain que « le vain simulacre de la royauté », de n'avoir pas osé remédier à la licence des journaux et des clubs, d'avoir violé la liberté religieuse des citoyens, d'avoir augmenté les dépenses, tari le produit des impôts et dissipé pour près de 1.200 millions d'assignats; enfin le roi parlait avec amertume de l'arrestation de ses tantes, des émeutes du 28 février et du 18 avril, de l'obligation où il s'était trouvé d'assister le jour de Pâques à la messe d'un curé assermenté, et il terminait par un appel à la fidélité des Français, par la promesse qu'il oublierait les injures personnelles qu'il avait reçues, et par une allusion vague à une constitution en vertu de laquelle la religion serait respectée, le gouvernement fortifié, l'état et les biens de chacun mis à l'abri de toute atteinte. Ce manifeste beaucoup trop long et auquel manquait absolument l'éloquence, n'était pas de nature à ramener au roi l'opinion publique. Comment Louis XVI avait-il pu se flatter que la majorité des Français se prêterait à considérer comme nul tout ce qu'avait fait l'Assemblée Nationale depuis deux ans et demi? Comment n'avait-il pas vu qu'en démentant « tout ce qu'il avait

[1] L'interdiction d'exporter des matières d'or et d'argent fut confirmée le 28 juin, mais il fut décrété le 3 juillet qu'elle ne s'appliquait pas à la sortie des espèces monnayées étrangères.

dit, accepté, sanctionné [1] », il s'exposait à l'accusation de duplicité ? La Constituante eut le sentiment que la proclamation royale ne pouvait qu'accroître sa propre popularité. Aussi en écouta-t-elle la lecture avec impassibilité et elle chargea le comité de constitution d'en rédiger une autre en réponse.

Si le comité n'avait pas été composé d'hommes joignant à l'amour de la liberté le dévouement aux institutions monarchiques, il eût pu être tenté de se laisser aller à des récriminations et de mettre en cause la responsabilité de Louis XVI. Mais il s'attacha, au contraire, à excuser sa conduite et son langage, indiqua qu'il avait été séduit par une faction ivre de vengeance et ennemie de la patrie, vanta les réformes accomplies par l'Assemblée d'accord avec le roi et engagea les Français à se tenir en garde « contre la suspension des travaux de l'industrie, du paiement des contributions publiques, contre cette agitation sans mesure, qui, bouleversant l'État par excès de patriotisme ou à l'instigation de ses ennemis, commencerait par l'anarchie et finirait par la guerre civile ». La Constituante approuva, dans sa séance du 22 juin, le texte proposé par son comité et elle ordonna l'envoi de la proclamation à tous les départements et à toutes les municipalités. Au cours de la même séance, elle adopta aussi un décret qui est une nouvelle preuve de sa vigilance. Instruite par expérience de la propension qu'avaient les autorités locales à arrêter les expéditions d'argent faites à l'intérieur, sous prétexte que leur véritable destination était l'étranger et, craignant que la défense d'exportation prononcée la veille n'apportât de nouveaux obstacles à la libre circulation du numéraire, elle recommanda aux corps administratifs et aux gardes nationales de protéger de tout leur pouvoir ladite circulation. Dans le préambule du décret, elle signale « qu'il importe au maintien de la tranquillité publique que le paiement du prêt des troupes

[1] Lafayette, *Mémoires*, III, 83.

dans les diverses garnisons du royaume, qui ne peut se faire qu'en argent, soit assuré avec la plus grande exactitude ; que la chose publique éprouverait les plus grands dangers, si, par des entraves arbitraires, les expéditions de numéraire que le Trésor est obligé de faire par la voie des messageries, étaient arrêtées dans les différents lieux où passent les diligences ; qu'il serait également dangereux et impolitique d'arrêter les convois que les particuliers font dans l'intérieur pour leurs affaires personnelles ». Afin de mieux garantir l'exécution de la loi, l'Assemblée n'hésitait donc pas à se mettre en communication avec le public, en lui expliquant les motifs qui dictaient ses résolutions. Chaque heure qui s'écoulait augmentait, en effet, son inquiétude, en permettant à Louis XVI de se rapprocher de plus en plus de la frontière. Mais on sait les incidents qui interrompirent le voyage du malheureux roi, et dans la soirée du 22 juin, à dix heures, les députés apprirent son arrestation à Varennes. Ils décrétèrent immédiatement que « les mesures les plus puissantes et les plus actives » seraient prises pour protéger la personne du roi, de l'héritier présomptif de la couronne et des autres personnes de la famille royale, et assurer leur retour à Paris ; ils désignèrent Latour-Maubourg, Pétion et Barnave pour se rendre à Varennes, en qualité de commissaires de l'Assemblée, et « leur recommandèrent spécialement de veiller à ce que le respect dû à la dignité royale fût maintenu ». Ils pouvaient donc se rassurer ; le roi allait être ramené en véritable prisonnier dans sa capitale, et il n'éprouverait sans doute plus la moindre velléité de résister aux volontés de la représentation nationale. Le seul danger leur parut pouvoir venir d'un mouvement de colère de la population parisienne, et ils ordonnèrent au département, au maire et au commandant de la garde nationale de Paris « de prendre toutes les mesures pour que le retour du roi se fît avec ordre et tranquillité [1] ».

Dans plusieurs départements, les passions populaires surexcitées par la fuite du roi amenèrent de regrettables désordres. Des prêtres, des

Les précautions nécessaires furent prises, en effet, et la rentrée de la famille royale ne fut marquée par aucun attentat, par aucun tumulte. Elle arriva au palais des Tuileries le 25 juin à 7 heures du soir. Quinze mille gardes nationaux à pied et à cheval, avec douze pièces de canon, escortaient les voitures où se trouvaient le roi, la reine, leurs enfants, les personnes qui les accompagnaient et les trois commissaires de l'Assemblée Nationale. Ce long cortège traversa une foule immense de peuple. « On lui avait répété et on lui avait fait croire que le silence serait la manière la plus expressive de témoigner son mécontentement et son mépris. Un adjudant de la garde nationale à cheval précédait de loin les carrosses; il criait de garder un profond silence et de ne pas bouger. Pas un cri ne fut poussé, pas un mouvement ne se produisit au passage des voitures [1] ». Un autre détail à noter: en vertu d'un mot d'ordre « les chapeaux sont restés sur les têtes. Si pour mieux voir ou à cause de la chaleur on ôtait un instant son chapeau, on s'empressait avec affectation de le remettre [2] ». Les humiliations ne furent donc pas épargnées à Louis XVI et à Marie-Antoinette, mais ce n'est pas sans raison que la Constituante avait craint qu'il ne leur arrivât pis.

A peine leur fuite avait-elle été connue que les clubs et les journaux avaient, en effet, cherché à exciter contre le roi et la reine les plus farouches passions. Le 21 juin, le club des

nobles furent pourchassés, malmenés, quelques-uns même assassinés: il y eut des maisons pillées, d'autres incendiées (Taine, *la Révolution*, I, 402-408.)

[1] *Corresp. des Ambass. vénit.*, 289. — Il semble que tous les royalistes auraient dû être plongés dans la douleur par l'arrestation de la famille royale. Il n'en fut pas ainsi pour une fraction de l'émigration. Celle qui depuis longtemps critiquait avec le plus d'injustice la conduite du roi et de la reine osa se réjouir de l'événement de Varennes, et dire que « c'était une chose très heureuse pour la France (Augeard, *Mémoires*, 266, 271, 274, 281, 283). — Le comte de Fersen écrivit de même dans son journal à la date du 10 juillet: « Il y a des joies indécentes parmi une partie des émigrés, à l'occasion de l'arrestation du roi. » *Le comte de Fersen et la Cour de France*, I, 4[illegible].

[2] *Corresp. secrète*, 30 juin, II, 53. — *Révol. de Paris*, n° 103.

Cordeliers avait voté un ordre du jour par lequel ses membres s'engageaient à poignarder les tyrans qui oseraient attaquer les frontières ou attenter à la constitution ; au club des Jacobins, Robespierre avait accusé l'Assemblée Nationale de trahir les intérêts de la nation, puis Danton avait violemment pris à partie Lafayette, lui reprochant d'avoir favorisé l'évasion du roi. Le 22 juin, le club des Cordeliers avait adopté une adresse pour demander la suppression de la monarchie, par le motif « que la royauté, la royauté héréditaire surtout, est incompatible avec la liberté ». Le club des Jacobins avait refusé de s'associer à cette adresse, mais le lendemain Danton avait soutenu que le roi était ou criminel ou imbécile, et que le moins qu'on pût faire était de prononcer contre lui la déchéance, en le plaçant sous la direction d'un conseil de dix à douze membres qui administrerait en son nom. Quant aux journaux, il est difficile de se faire une idée des injures qu'ils déversèrent non seulement sur les augustes fugitifs, mais sur l'Assemblée et sur le commandant en chef de la garde nationale. C'est en ces termes que l'un des plus répandus annonçait l'évasion du roi : « Le plus honnête homme de son royaume (lâches écrivains, folliculaires ineptes ou gagés, c'est ainsi que vous appeliez Louis XVI), ce père des Français, a donc aussi quitté son poste, et s'évade avec l'espoir de nous envoyer, en échange de sa personne royale, une guerre étrangère et intestine de plusieurs années... Il part, ce vil monarque, le dernier sans doute dont vous serez dupes. Qu'il parte pour ne plus reparaître ! Nous aurions eu trop à rougir de le garder plus longtemps à notre tête. L'exécuteur des hautes œuvres a-t-il jamais frappé de sa barre homicide des scélérats plus consommés que ceux qui viennent d'évacuer nuitamment le château des Tuileries ? Jules César poignardé par les Romains, Charles I[er] décapité par les Anglais étaient innocents si on les compare à Louis XVI ». [1] Dans *L'Ami du Peuple*, Marat écumait littéralement ; qu'on en juge : « Citoyens,

[1] *Les Révol. de Paris*, n° 102

amis de la patrie, vous touchez au moment de votre ruine... Un seul moyen vous reste pour vous retirer du précipice où vos indignes chefs vous ont entraînés, c'est de nommer à l'instant un tribun militaire, un dictateur suprême, pour faire main basse sur les principaux chefs connus... Voici le moment de faire tomber la tête des ministres et de leurs subalternes, de Lafayette, de tous les scélérats de l'état-major et de tous les commandants antipatriotes de bataillon, de Bailly, de tous les municipaux contre-révolutionnaires, de tous les traîtres de l'Assemblée Nationale. Commencez donc par vous emparer de leurs personnes... emparez-vous de l'arsenal, préparez-vous à défendre vos droits, à venger votre liberté, à exterminer vos implacables ennemis. » Si le peuple, cédant à de pareilles excitations, se fût porté à des excès, rien n'eût été moins surprenant.

Après le retour des souverains à Paris, le langage des journaux continua d'ailleurs pendant quelque temps d'être aussi injurieux. Ainsi nous lisons dans l'un de ceux dont nous venons de citer un extrait : « Il eût été à désirer que la famille des Capet, livrée à tous les regards, eût pu juger par elle-même de l'indignation nationale dont elle était l'objet. Ah ! si Louis eût été à même de lire tout le long de la route, sur tous les visages, le profond mépris qu'on porte à sa personne ; si lui et sa digne moitié eussent pu entendre les sarcasmes amers, les rapprochements injurieux, les imprécations motivées dont on flétrissait leurs noms en les attendant ; si Louis XVI eût pu recueillir en passant l'opinion générale sur son compte ; s'il eût appris que les individus de ces classes jadis méprisées s'estimaient plus que lui ; si Marie-Antoinette eût prêté l'oreille aux propos des femmes les plus équivoques ; si ce couple voué à l'infamie universelle eût pu remarquer qu'on lui refusait le salut des armes et des drapeaux ; que tous les spectateurs couverts et debout fixaient sur lui un regard accusateur, d'autres qu'eux n'auraient jamais pu soutenir le voyage et seraient arrivés au château plus morts que vifs ; mais les rois et leurs compagnes n'ont point de

vergogne [1]. » De leur côté, les *Révolutions de France et de Brabant*, *les Annales patriotiques*, *l'Orateur du Peuple* racontèrent sur Louis XVI et Marie-Antoinette différents traits inventés par la malveillance et de nature à les faire prendre en pitié ou en haine. Enfin, le club des Jacobins entreprit, le 27 juin, la discussion du point de savoir quel traitement il convenait d'infliger à Louis XVI, et de nombreux orateurs, alléguant qu'il avait conspiré contre la patrie, qu'il ne pouvait pas accepter de bonne foi la nouvelle constitution et qu'il ne jouissait plus de la confiance du peuple Français, soutinrent qu'il devait être dépouillé de toutes fonctions royales.

Ces diatribes révolutionnaires, au lieu d'intimider la Chambre, eurent pour résultat de raviver les convictions royalistes d'un grand nombre de députés. Rassurés sur les conséquences qu'aurait pu avoir l'évasion du roi, en supposant qu'elle eut réussi, le parti constitutionnel fut ému « de compassion pour la triste situation de la famille royale [2] », et il s'indigna des outrages que l'on prodiguait à Louis XVI et à Marie-Antoinette, en même temps qu'il s'inquiéta des suites que ne manquerait pas de produire, en se prolongeant, le discrédit dans lequel était tombée la monarchie. A la vérité, « il y avait quelques républicains dans l'Assemblée ; ils pouvaient être divisés en républicains politiques et républicains anarchistes, mais il y en avait tout au plus cinq ou six de chaque espèce. Peu de jours après le 21 juin, La Rochefoucauld réunit chez lui un assez grand nombre de députés, afin d'examiner le parti qu'il y avait à prendre en de si graves circonstances, et s'expliqua de manière à ce que son vœu personnel pour la république ne fût pas douteux. Cet avis fut vivement appuyé par un des assistants, Dupont de Nemours ; mais la grande majorité de ce comité se montra contraire à toute idée de ce genre ; il fut tellement prouvé que la capi-

[1] *Les Révol. de Paris*, n° du 2 juillet.

[2] Malouet, *Mémoires*, II, 147. — Cf. Barère, *Mémoires*, I, 322 ; Larevellière Lepeaux, *Mémoires*, I, 279.

tale et la nation presque entière partageraient la répugnance de leurs collègues à changer la forme du gouvernement, que ces républicains durent renoncer à leurs espérances [1]. » Dans le public on se mit également à parler de la possibilité d'établir la république. Condorcet, Pétion, Buzot et quelques autres tinrent entre eux des réunions pour discuter cette question; Clavière fit paraître un journal, *le Républicain*, dont le titre suffisait à indiquer les tendances; le 1er juillet, on afficha aux portes même de l'Assemblée Nationale un *Avis aux Français*, œuvre de l'américain Thomas Payne, qui déclarait que le roi ayant abandonné son poste et la nation ne pouvant jamais lui rendre sa confiance, le moment était venu d'abolir en France la royauté. Mais ce mouvement en faveur de la république était prématuré et tout superficiel. *L'Avis aux Français* fut dénoncé à la Chambre par Malouet qui demanda qu'il fût poursuivi; Le Chapelier s'y opposa, par le motif que ce serait attribuer trop d'importance à la manifestation d'une opinion isolée, et que l'écrit en question ne pouvait être que l'œuvre d'un fou; la majorité partagea cette manière de voir, et on passa à l'ordre du jour. *Le Républicain* disparut, faute de lecteurs, au bout de quelques numéros, et son directeur fut forcé d'avouer « que l'idée de la république n'existait plus [2] ». Un autre journaliste notait à la même date : « Les partisans du républicanisme n'ont jamais eu une occasion plus favorable pour établir leur système, mais ils ne réussiront point. La partie sage de la nation, la grande majorité de l'Assemblée Nationale, celle même du club des Jacobins, s'y opposent avec chaleur [3]. »

Si elle entendait maintenir intact le principe monarchique, la Constituante voulait néanmoins témoigner sa désapprobation de la tentative d'évasion de la famille royale,

[1] Lafayette, *Mémoires et Corresp.*, III, 96.

[2] Dumont, *Souvenirs sur Mirabeau*, 333.

[3] *Corresp. secrète*: lettre du 2 juillet, II, 536. — Cf. Gaultier de Biauzat, *Correspondance*, II, 379.

punir ceux qui y avaient participé et prendre des précautions pour l'avenir. Le 25 juin, elle avait donc adopté, malgré la vive opposition de Malouet, un décret qui, sous prétexte de veiller à la sûreté du roi, de la reine et du dauphin, disposait qu'ils seraient entourés d'une garde, aussitôt leur arrivée au château des Tuileries ; que le roi et la reine auraient à fournir sans délai des explications à des commissaires de l'Assemblée ; que les personnes qui les avaient accompagnés seraient mises en état d'arrestation ; et que le décret du 21 juin, suspendant le droit de sanction du roi, continuerait de recevoir son exécution jusqu'à ce qu'il en fût autrement ordonné. Mais les commissaires de l'Assemblée, Tronchet, Duport et d'André, « se conduisirent non seulement avec respect, mais avec une grande bienveillance ; et, pour n'en donner qu'une preuve, ils remirent au lendemain leur conversation avec la reine pour lui donner le temps de concerter avec le roi des réponses conformes à celles qu'il avait faites [1] ». Ils reçurent, en effet, le 26 juin, la déclaration de Louis XVI et le 27 celle de Marie-Antoinette. Celle du roi lui avait été inspirée par Barnave [2], et elle s'attacha surtout à établir que son intention n'etait pas de sortir du royaume. Le roi la terminait en disant qu'il avait reconnu pendant son voyage combien l'opinion publique était prononcée en faveur de la constitution. La reine confirma la déclaration du roi relative à sa résolution de rester en France, et leur affirmation calma les esprits dans la Chambre et dans le public. Malheureusement cette bonne impression fut en partie détruite par une maladresse du marquis de Bouillé. Après l'arrestation du roi à Varennes, ce général s'était réfugié à Luxembourg et pénétré des dangers qui menaçaient, suivant lui, les jours de la famille royale, il crut bien faire en adressant à l'Assemblée Nationale une lettre dans laquelle il raconta avoir seul organisé le projet de fuite de Louis XVI, avoir eu beaucoup de mal à le lui faire agréer

[1] Lafayette, *Mémoires*, III, 95.

[2] Ferrières, *Mémoires*, II, 380.

et savoir que ce prince n'avait consenti à gagner Montmédy, qu'afin de se porter médiateur entre son peuple et les puissances étrangères, prêtes à étouffer le monstre révolutionnaire. S'il s'en fût tenu là, sa lettre, qui n'avait « d'autre objet que de détourner pour un moment la fureur du peuple et de la diriger sur lui-même [1] », eût efficacement servi la cause royale. Mais voulant intimider les Français, il la termina par les menaces les plus ridicules, annonçant que le royaume allait être envahi, que ses moyens de défense étaient nuls, que si l'on commettait le moindre acte de violence contre le roi et la reine, « avant peu il ne resterait pas pierre sur pierre à Paris, » et qu'il se chargeait de conduire en personne les armées de l'Europe jusque dans la capitale. En entendant ces invectives, dont il leur fut donné lecture le 30 juin, les députés surent conserver l'attitude la plus digne ; mais, dans le peuple et dans la bourgeoisie, la lettre de Bouillé causa une vive irritation. On s'indigna des sinistres projets de ceux qui se donnaient comme les vrais défenseurs du trône, et on reprocha à Louis XVI d'avoir pour amis des traîtres qui se vantaient par avance du mal qu'ils comptaient faire à leur patrie [2].

Deux autres incidents vinrent bientôt contrecarrer les efforts du parti constitutionnel en vue de l'apaisement des esprits. En effet, on apprit que beaucoup d'officiers avaient abondonné leurs régiments après l'arrestation du roi [3], qu'ils avaient passé la frontière et que plusieurs avaient écrit à leurs soldats de venir les rejoindre, se disant autorisés à leur promettre, au nom du roi, de l'avancement et des récompenses [4]. Ces excitations à la désertion étaient très compro-

[1] Bouillé, *Mémoires*, 266.

[2] *Corresp. secrète*, 537.

[3] Un diplomate, en signalant ce fait à son gouvernement, disait que, d'après l'estimation d'hommes modérés, 5.000 officiers s'étaient réfugiés en Allemagne et en Flandre (*Corresp. des Ambass. vénitiens*, I, 299).

[4] Avec une sottise impardonnable les journaux royalistes s'évertuaient au même moment à exaspérer les patriotes. Ils racontaient avec un grand luxe d'imagination les préparatifs militaires des puis-

mettantes pour Louis XVI et pouvaient le faire accuser de s'être joué de l'Assemblée dans sa déclaration du 26 juin. Aussi lui adressa-t-il une lettre, le 7 juillet, pour démentir formellement les assertions contenues dans les circulaires envoyées aux troupes et pour nier qu'il eût transmis de pleins pouvoirs à son frère le comte d'Artois, afin de former une armée destinée à agir contre la France. La lettre du roi ne donna lieu à aucune observation, mais combien de Français n'y ajoutèrent pas foi[1] ! En tout cas, le départ pour l'Étranger de milliers d'officiers ne fit qu'accroître les défiances contre les royalistes, et une protestation signée par 293 députés de la droite, protestation qui fut publiée le 9 juillet, leur fournit un nouvel aliment. Dans cette pièce ils se plaignaient des décrets qui avaient récemment porté atteinte à l'inviolabilité du roi, de ceux qui l'avaient réduit en quelque sorte au rôle de prisonnier et de tous ceux qui, « en attaquant la royauté, ou dans son essence, ou dans ses droits, ont préparé les peuples à recevoir sans indignation des principes antimonarchiques ». Ils terminaient en annonçant qu'afin de ne pas abandonner la défense des intérêts du roi et de la famille royale ils continueraient de siéger dans la Chambre, mais qu'ils ne voteraient pas quand ces intérêts ne seraient pas en question. La protestation de la droite prouvait, une fois de plus, à quel point les visées et les convictions de ce parti étaient inconciliables avec la Révolution, et elle faisait cette preuve dans le moment le moins opportun, car les constitutionnels, dans leur lutte contre le Jacobi-

sances, annonçaient une prochaine invasion et parlaient des châtiments qui ne tarderaient pas à atteindre les hommes qui s'étaient le plus compromis pour la cause révolutionnaire. Un député de la noblesse avoue que cette attitude de la presse royaliste fut une grosse faute. (Ferrières, *Mémoires*, II, 405.)

[1] « On était accoutumé autrefois à applaudir ce qui nous venait du roi; mais comme on a aujourd'hui l'expérience ou la preuve qu'il ne parle pas toujours conformément à ce qu'il pense, l'Assemblée s'est contentée d'ordonner l'insertion de cette déclaration dans le procès-verbal. » (Gaultier de Biauzat, *Corresp.*, II, 383.)

nisme, auraient eu besoin de se sentir soutenus par les partisans de la royauté.

Le premier résultat des deux incidents dont nous venons de parler, l'émigration de nombreux officiers et le manifeste de la droite, fut de hâter l'adoption d'une loi contre les émigrés. Le 9 juillet, on décréta, en effet, que tout Français se trouvant hors du royaume qui ne rentrerait pas dans le délai d'un mois serait soumis à une triple imposition sur les rôles de 1791, sauf à prendre, dans le cas d'une invasion de la France, telles mesures que les circonstances exigeraient. Déjà on avait voté, une quinzaine de jours auparavant, à la date du 24 juin, un décret aux termes duquel les caisses publiques ne devaient plus faire aucun paiement à un Français, qu'à la condition de se présenter en personne pour toucher ce qui lui serait dû ou de se faire représenter par un fondé de pouvoir, muni d'un certificat délivré par la municipalité et attestant que la personne qu'il représentait était actuellement et habituellement domiciliée dans le royaume. La Constituante se voyait donc forcée par les événements de prendre des mesures contre ceux dont les propos téméraires et les rassemblements armés près de nos frontières semblaient menacer l'indépendance de la patrie. Ces mesures n'avaient encore qu'un caractère fiscal, mais il était à prévoir que d'autres plus graves les suivraient bientôt, car, en matière de lois d'exception, une fois le premier pas franchi, les passions politiques ne permettent guère de s'arrêter.

Cependant la Chambre n'avait pas encore statué sur les poursuites à diriger contre les complices de la fuite du roi. Elles soulevaient la question de savoir si Louis XVI lui-même serait mis en jugement, et cette question passionnait le peuple de Paris, par suite de l'insistance que mettaient à la traiter les journaux révolutionnaires et le club des Jacobins. Dans le *Patriote français*, Brissot surtout se distinguait par son acharnement et, le 10 juillet, il prononça dans le club des Jacobins une longue harangue, qui fut ensuite imprimée, où il s'attachait à établir que le roi pouvait et devait être

jugé. De son côté, Condorcet, allant plus loin, soutint dans un discours, qui parut également en brochure, que la monarchie héréditaire avait fait son temps et qu'un peuple libre n'avait nul besoin d'un souverain. Des libelles répandus gratis, des discours en plein vent « avaient fini par faire croire au peuple que son plus grand ennemi était le roi », et les partisans de la république n'avaient pas seuls travaillé à répandre cette opinion ; ceux qu'on appelait les aristocrates enragés y avaient aussi contribué, dans l'espoir que de la république sortirait l'anarchie et de l'anarchie un retour à l'ancien ordre de choses[1]. De tout ceci, il était résulté que la déconsidération en laquelle était tombé Louis XVI s'était considérablement accentuée, et l'ambassadeur de Suède écrivait à ce sujet à son souverain : « Le peuple est extrêmement animé contre ce malheureux prince et parle de lui avec un mépris qu'il est impossible d'imaginer... Il est impossible, sans être sur les lieux de se faire une idée juste de l'opinion affligeante qu'on a du roi[2]. » De même un journaliste, appartenant pourtant au parti de la Révolution, reconnaissait que « l'excès de mépris » que l'on témoignait au roi, et qui avait remplacé « l'amour excessif » qu'on affichait autrefois pour sa personne, était « un malheur et une injustice[3] ».

Les députés n'ignoraient pas à quel degré de licence étaient parvenues les attaques contre la royauté et contre Louis XVI personnellement[4]. Mais comme ils étaient presque unanimement décidés à sauvegarder l'institution de la monarchie, ils repoussaient l'idée de la mise en jugement du roi et tout amoindrissement de ses attributions constitutionnelles. Aussi, dans le rapport que Muguet de Nanthou fit, le 13 juillet, au nom des sept comités de l'Assemblée qui avaient été

[1] *Corresp. des Ambass. vénit.*, I, 301.

[2] De Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 212, 215.

[3] *Corresp. secrète*, 9 juillet, II, 538.

[4] D'ignobles caricatures avaient été un des moyens dont on s'était servi pour l'avilir. L'une d'elles le représentait avec un corps de cochon et une tête de bélier.

chargés de présenter un projet de décret sur la suite à donner à l'affaire de l'évasion de la famille royale, il se prononça très nettement contre l'idée que Louis XVI pût être poursuivi à raison de son projet de fuite à Montmédy. Il exposa avec beaucoup de vigueur les avantages du gouvernement monarchique, il déclara que c'était « pour la nation et non pour le roi » que cette forme de gouvernement avait été consacrée par la constitution, que c'était également dans l'intérêt de la nation que l'inviolabilité du roi avait été proclamée, que cette inviolabilité était un attribut du pouvoir conféré au chef de l'État; que « si le roi, qu'on ne peut séparer de la royauté, était accusable par le Corps Législatif, il serait dans sa dépendance »; que l'autorité législative deviendrait despotique si elle ne respectait pas la séparation des pouvoirs, et qu'en admettant que le roi eût commis un acte contraire à la loi, les hommes qui le lui avaient conseillé ou qui s'étaient prêté, à son exécution pouvaient seuls être recherchés, attendu qu'il n'avait pas qualité pour le leur ordonner et qu'ils n'auraient pas dû y coopérer. Telle est la thèse que défendirent éloquemment La Rochefoucauld-Liancourt, Duport, Goupil de Préfeln, Barnave, et contre laquelle s'élevèrent Pétion, Robespierre, Prieur de la Marne, Buzot. La discussion, commencée le 13 juillet, se prolongea pendant les séances du 14 et du 15; mais finalement l'avis du comité qu'il n'y avait pas lieu à poursuites contre le roi passa à l'unanimité des voix, sauf cinq ou six. Il fut, au contraire, décrété que M. de Bouillé et ses complices seraient mis en accusation; puis, on décida le lendemain que le roi serait censé avoir abdiqué si, après avoir prêté serment à la constitution, il se rétractait ou s'il se mettait à la tête d'une armée pour combattre la nation.

Le vote de la Constituante était une nouvelle et éclatante consécration du principe de l'inviolabilité royale. Quoiqu'il fût prévu, le parti démagogique crut devoir feindre l'indignation et provoquer des manifestations populaires. Donc, le club des Jacobins, dans la séance qu'il tint le 15 juillet au

soir, protesta contre la décision prise dans la journée par la Chambre, et il adopta la motion d'un de ses membres portant qu'une pétition serait rédigée, que l'on engagerait le peuple à aller la signer au Champ de Mars sur l'autel de la patrie et qu'elle contiendrait, d'une part, l'invitation à l'Assemblée Nationale de prononcer la déchéance de Louis XVI et, d'autre part, le serment de tous les pétitionnaires de ne plus le reconnaître pour roi. Dans le numéro du 16 juillet, *le Patriote français* de Brissot injuria les députés, leur reprocha de s'être déshonorés par le décret qu'ils avaient rendu et qualifia d'escobarderie le vote qui ne comprenait pas Louis XVI dans les poursuites ordonnées contre Bouillé et ses complices. Des rassemblements eurent lieu aux abords de l'hôtel de ville, sur la place de la Bastille, au Champ de Mars. La municipalité prit un arrêté pour défendre les attroupements, et le commandant en chef de la garde nationale mit en mouvement de nombreux bataillons. Mais on sait que malgré ces précautions, la journée du 17 juillet fut tumultueuse, qu'elle commença par le meurtre de deux invalides dans le quartier du Gros-Caillou, qu'un émeutier tira sur Lafayette, que la loi martiale fut proclamée et que la garde nationale attaquée à coups de pierres et de pistolets, pendant qu'elle tentait de disperser la foule au Champ de Mars, fit une décharge qui tua et blessa plusieurs personnes. L'Assemblée n'hésita pas à approuver la conduite du conseil municipal ; elle enjoignit au ministère public de poursuivre avec promptitude le châtiment des coupables et décréta, le 18 juillet, des peines sévères contre tous ceux qui à l'avenir prendraient part à une sédition.

Si nous avons rapidement retracé les événements qui furent la suite de la tentative d'évasion du roi, c'est parce qu'il importait de signaler la répercussion qu'elle exerça sur les actes de la Constituante et les difficultés inattendues qu'elle lui créa. Non seulement celle-ci vit ses travaux retardés et fut obligée d'ajourner les élections auxquelles on devait procéder pour la nomination de la prochaine

Chambre, mais quand les élections se firent, ce fut sous l'empire de l'inquiétude et du mécontentement causés par la fuite de la famille royale aux partisans des réformes accomplies depuis deux ans. Ces sentiments avaient fait naître en France un état d'esprit qui, sans être encore franchement républicain, ne ressemblait déjà plus au dévouement qu'on avait encore en 1789 pour la royauté. Dans l'Assemblée, le partie constitutionnel se préoccupait fort du changement ainsi survenu dans l'opinion publique, et plusieurs de ses chefs, entre autres Barnave et Le Chapelier, se demandèrent s'ils ne pourraient pas profiter des discussions auxquelles allait donner lieu la revision des lois constitutionnelles, pour « rétablir l'autorité royale sur les plus larges bases », tout en maintenant intactes les conquêtes de la Révolution. Ils s'ouvrirent de leurs projets à Malouet qui promit de les aider et qui tâcha, en effet, de convaincre la fraction la plus modérée de la droite qu'elle devait entrer dans les vues de Barnave et de ses amis, appuyer leurs amendements et accepter la constitution avec les modifications qui y seraient apportées. Mais il se heurta au parti pris de ne plus voter, de ne rien faire qui pût rendre viable la constitution et de laisser les révolutionnaires assagis aux prises avec les Jacobins. Il ne put donc pas apporter aux constitutionnels un appoint de suffrages suffisant pour contrebalancer ceux que leur évolution leur aurait fait perdre dans le côté gauche, et l'entente qui aurait pu s'établir entre eux et les royalistes libéraux ne reçut même pas un commencement d'exécution [1]. Livrés à eux-mêmes, en butte à l'hostilité sourde des aristocrates et aux attaques passionnées des démagogues, ils n'osèrent soutenir aucune proposition de nature à améliorer sérieusement la constitution, et la révision à laquelle elle fut soumise n'eut pas pour résultat de fortifier le pouvoir exécutif, ni de mieux régler le mouvement de la machine gouvernementale. C'est du reste ce que désiraient

[1] Malouet, *Mémoires*, II, 150-159; Bouillé, *Mémoires*, 288-292; Bertrand de Molleville, *Hist. de la Revol.*, V, 211-213.

les adversaires de la Révolution. D'après le témoignage d'un contemporain, ils ne cessaient alors de répéter : « Tout ne va pas encore assez mal : l'ordre vrai ne peut renaître que par l'extrême désordre. Ce qu'il y a de pis, c'est de laisser se constituer un ordre chancelant, dont l'origine est détestable et qui ne fait que retarder le denouement de la crise. » Et le même contemporain ajoute : « On ne sait que trop comment l'événement a trompé ces combinaisons aussi imprudentes que déloyales [1]. »

II

Absorbée comme elle l'était par les questions politiques, la Constituante ne s'occupa qu'incidemment des finances pendant les derniers temps de sa carrière. Nous avons toutefois à relater en cette matière un certain nombre de faits, dont quelques-uns ne manquent pas d'importance.

Le premier en date est une adresse aux Français, adoptée le 24 juin et relative aux contributions publiques. Elle est l'œuvre de Dupont de Nemours, et son plus grave défaut, c'est qu'à raison de sa longueur, des développements techniques dans lesquels elle entrait, elle était à la portée de bien peu de citoyens. Lorsque son rédacteur en eut terminé la lecture, un député fit observer avec raison qu'elle renfermait trop de grandes phrases et de belles expressions pour être aisément comprise. L'Assemblée ne l'approuva pas moins et en ordonna l'envoi dans tous les départements. Elle avait surtout pour but d'engager les contribuables à acquitter exactement les impositions mises à leur charge, et, à cet effet, elle contenait la justification théorique de l'impôt, sans lequel il n'y aurait ni sûreté pour les propriétés, ni fonctionnement des services publics, ni indépendance nationale. Mais au lieu de constater et de blâmer les entraves

[1] Lacretelle, *Dix années d'épreuves pendant la Révolution*, 42.

de toutes sortes, les lenteurs coupables apportées par un trop grand nombre de citoyens à la perception des contributions, l'adresse s'exprimait ainsi : « Nul de vous ne se refuse et ne se refusera jamais à payer la juste part des dépenses publiques faites à son profit avec une sage économie, que vos représentants ont sévèrement jugées, dont ils vous rendent et vous feront rendre compte, et qui ne sont trop à la charge de personne, lorsque tout le monde y concourt à raison de ses facultés, dans une équitable proportion. Il n'y a que vos ennemis et ceux de la Révolution qui puissent supposer, contre l'entretien à frais communs de la puissance nationale, une mauvaise volonté qui n'existe pas, qui n'est pas dans la nature de l'homme raisonnable, moins encore dans le caractère noble et généreux des Français. » En lisant ces lignes, la plupart des contribuables durent s'avouer qu'ils ne méritaient pas les compliments qu'elles contenaient. Puis venaient une critique très vive des anciens impôts, tous « arbitraires, excessifs et insuffisants », un commentaire très élogieux des nouvelles contributions, et des calculs établissant qu'avant la Révolution la nation supportait annuellement 769 millions de charges, tant pour les impôts que pour les dîmes, les frais de régie et de perception, les frais de procès motivés par la contrebande, les dégâts du gibier, les péages, banalités et autres droits seigneuriaux supprimés sans indemnité, les épices des juges, la mendicité des moines et le casuel des curés, tandis que le montant des nouvelles taxes et de leurs frais de régie ne dépassait pas 587 millions. L'adresse en concluait que le nouveau système sanctionné par la Constituante procurait aux Français une économie annuelle de 182 millions, économie d'autant plus sensible que les « 200.000 privilégiés de tout âge, de tout sexe et de toutes fonctions », qui existaient autrefois, paieraient à l'avenir 36 millions à la décharge des non privilégiés. Ces raisonnements n'empêchèrent pas une foule de citoyens de continuer à se faire la part plus belle encore, en ne payant pas ce que le fisc leur réclamait.

La situation du Trésor resta par suite fort précaire, et les encaissements qu'il effectuait étant fort au-dessous des prévisions : un décret du 8 juillet ordonna à la Caisse de l'Extraordinaire de lui verser 24.618.000 livres, somme égale à la moins-value des recettes pendant le mois de juin. Plus tard, les choses ne s'améliorèrent pas à ce point de vue, et l'Assemblée eut à prescrire à la Caisse, le 14 août, un nouveau versement de 29.419.000 livres, afin de combler la différence entre les dépenses et les recettes du mois de juillet : puis, le 20 septembre, un troisième versement de 30.461.000 livres fut encore reconnu nécessaire pour parer au déficit du mois d'août. En outre, la Caisse de l'Extraordinaire reçut l'ordre les 8 et 18 juillet, 14 août et 20 septembre, de fournir au Trésor 11.991.000, 5.632.000, 6.372.000, 12.530.000 livres, sommes destinées à couvrir des dépenses particulières à l'année 1791, mais mises à la charge de la Caisse par la loi du 18 février de la même année. On sait que cette caisse tirait ses ressources de l'émission des assignats, et, dès lors, il est manifeste que la Constituante ne parvenait chaque mois à un fallacieux équilibre qu'en alimentant le Trésor de papier-monnaie.

Comme il ne lui coûtait que les frais de papier et d'impression, rien lui semblait plus simple que d'en créer et, quand elle se trouvait en présence d'une dépense à faire, c'était toujours à la Caisse de l'Extraordinaire qu'elle songeait pour la couvrir. Ainsi Lecouteulx de Canteleu lui ayant signalé, le 8 juillet, l'extrême détresse à laquelle étaient réduits les hôpitaux de presque toutes les villes par suite de la suppression des droits d'octroi et d'entrée qui formaient auparavant les principaux éléments de leurs revenus, elle décréta que la Caisse leur donnerait 3 millions à titre de secours provisoire. Cette somme ayant été reconnue insuffisante, la Caisse eut à fournir aux hôpitaux, en vertu d'un décret du 4 septembre, un supplément de 1.500.000 livres. De même, le 2 août, comme il s'agissait de savoir de quelle manière l'État ferait face aux dépenses militaires récemment pres-

crites, une loi, qui ne souleva d'ailleurs aucune objection, décida qu'elles seraient toutes supportées par la Caisse de l'Extraordinaire. Celle-ci dut mettre à la disposition immédiate du ministre de la Guerre 16.518.000 livres et, en outre, lui fournir chaque mois 4.565.000 livres pour solde de troupes de ligne et de gardes nationaux, frais d'équipement, entretien de chevaux, etc. De même encore, deux remboursements, l'un de 7.242.000 livres et l'autre de 7.200.000 livres étant venus à échéance sur des emprunts de 1781 et de 1783, c'est la Caisse de l'Extraordinaire qui fut chargée de les effectuer (Lois du 24 août et du 24 septembre).

Quoiqu'arrivée presque au terme de son mandat, l'Assemblée Nationale ne se préoccupait donc pas d'amender son système budgétaire, et elle dépensait sans compter. Elle n'avait, il est vrai, jamais attaché d'importance à connaître exactement la situation financière du royaume, à savoir au juste les chiffres atteints par les dépenses et par les recettes depuis qu'elle dirigeait les finances de la France. A la séance du 26 mars 1791, un membre du comité des finances, M. de Cernon, avait bien déposé un rapport sur l'exercice 1790, rapport dans lequel il avait évalué les recettes à 727 millions, dont 446 provenant de ressources temporaires et exceptionnelles, et les dépenses à 690 millions, dont 384 ayant le caractère extraordinaire et 306 le caractère ordinaire. Suivant lui, les recettes auraient donc été supérieures aux dépenses ; toutefois, il reconnaissait qu'en 1790 le produit des impôts ne s'était élevé qu'à 197 millions, tandis que les dépenses normales avaient dépassé 300 millions. Mais le rapport de M. de Cernon sur l'exercice 1790 n'avait pas été discuté, et les Constituants voyaient approcher le moment où ils se sépareraient sans qu'un compte sérieusement établi eût été placé sous leurs yeux.

Ceux qui regrettaient qu'il en fût ainsi eurent une première satisfaction à la fin de juillet. L'Assemblée, en effet, reçut communication des comptes de M. Necker et de M. Dufresne depuis le 1er mai 1789 jusqu'au 1er janvier 1791.

D'après les tableaux qu'ils avaient dressés, les recettes ordinaires avaient représenté pendant ces vingt mois 663 millions, en y comprenant l'encaisse de 58 millions que possédait le Trésor à la date du 30 avril 1789, et les recettes extraordinaires 638 millions provenant pour la plus grande partie de bons de la Caisse d'Escompte et d'assignats. Quant aux dépenses, elles s'étaient élevées, celles ordinaires à 839 millions, et celles extraordinaires à 425 millions. Déduction faite des sommes portées à la fois en recette et en dépense, le Trésor avait bénéficié de 585 millions en sus du produit des impôts. Les recettes extraordinaires avaient dépassé de 238 millions les dépenses de même nature, mais les recettes normales étaient restées de 176 millions au-dessous des dépenses ordinaires. Aucun commentaire n'accompagnait ces comptes, et ils ne furent pas l'objet d'une délibération. Leur présentation n'eut donc pas un grand retentissement. Toutefois, ceux qui surent les lire constatèrent que jamais l'État n'avait autant dépensé, 1.264 millions, que pendant les vingt premiers mois de l'Assemblée Nationale, et que l'insuffisance du produit des impôts par rapport aux dépenses normales, insuffisance de près de 9 millions en moyenne par mois, aurait accusé un déficit annuel beaucoup plus considérable qu'avant la Révolution, s'il n'avait pas été couvert par des ressources d'un caractère exceptionnel et destinées par cela même à disparaître.

Or, on dépensait tout autant en 1791 qu'en 1790 et le rendement des impôts allait plutôt en s'affaiblissant. Parmi les membres de la minorité, quelques-uns pensèrent donc que s'ils amenaient l'Assemblée à exposer devant le pays l'ensemble de sa gestion financière, cela tournerait à sa confusion et refroidirait le zèle des electeurs pour les candidats révolutionnaires. Malouet était l'un de ces députés ; aussi commença-t-il par entretenir le comité des finances de la convenance qu'il y aurait « à présenter à la nation un état vrai de la fortune publique ». Ses arguments parurent convaincants au comité, qui le chargea de donner lecture à la

Chambre d'un projet de décret prescrivant au ministre des Finances de faire dresser des tableaux de toutes les recettes et dépenses du Trésor, tant ordinaires qu'extraordinaires, depuis le 1er mai 1789 jusqu'au 1er septembre 1791, des recettes et des dépenses de la Caisse de l'Extraordinaire, enfin de la dette publique, avec sa distinction en dette constituée, dette exigible et dette remboursable à des époques déterminées. Pour justifier la présentation d'un compte aussi complet et remontant à la date de la réunion de l'Assemblée, Malouet fit remarquer dans son rapport que jusqu'alors l'administration avait soumis à la Chambre beaucoup d'états et de bordereaux partiels, mais que c'étaient des pièces en quelque sortes fugitives et qu'elles ne pouvaient servir à « composer même un aperçu général de la situation des finances ». Il indiqua que le compte en question pouvait seul permettre de savoir ce que l'État avait reçu, ce qu'il avait payé, ce qui lui restait à payer et ce qu'il avait chance de perdre sur la rentrée des impôts. La Chambre se laissa persuader et, le 21 août, elle décréta qu'un état général des recettes, des dépenses, de la dette et des recouvrements restant à faire sur les contributions lui serait présenté avant le 15 septembre.

En rendant ce décret, elle ne s'était pas demandé s'il serait exécutable. Or, il ne l'était pas, car la comptabilité publique offrait de telles complications qu'il était impossible à l'administration de dresser en trois semaines, avec pièces justificatives à l'appui, les tableaux demandés par la Chambre. En outre, les membres de la majorité ne tardèrent pas à réfléchir à la fâcheuse interprétation que le public pourrait donner à ces tableaux, et, au lieu d'en désirer la publication, ils jugèrent préférable qu'ils ne vissent pas le jour. Le comité des finances crut tout concilier en saisissant la Chambre d'un rapport très développé sur l'état des finances du royaume avant, pendant et après la tenue de l'Assemblée Nationale. Ce rapport lui permettait, tout en satisfaisant la légitime curiosité de la nation, de défendre l'œuvre financière de la

Constituante et de réfuter les critiques dont elle était l'objet de la part des royalistes. Il en confia la rédaction à M. de Montesquiou et celui-ci en donna lecture en séance publique, le 9 septembre.

C'est un document d'une étendue exceptionnelle, où se trouvent des renseignements précieux, mais où les faits sont exposés avec le parti pris de cacher les fautes commises et d'inspirer au pays une trompeuse confiance dans le nouveau système d'impôts. L'avant-propos ne cachait pas d'ailleurs qu'il se proposait de prouver que l'Assemblée avait adopté les solutions nécessaires, fait des ressources les meilleurs usages, et grandement amélioré la situation financière. Le rapport de Montesquiou a donc le caractère d'un ouvrage de polémique et, par suite, nous ne reproduirons pas les amères critiques qu'il dirige contre la législation fiscale de l'ancien régime et contre les prodigalités, les perpétuels emprunts, l'imprévoyance, les manques de foi de plusieurs anciens contrôleurs généraux.

Ces critiques avaient déjà maintes fois servi, et plutôt que de les rééditer, il aurait mieux valu pouvoir prouver que l'Assemblée avait fait disparaître le déficit. Montesquiou entra sur ce point dans de longues explications. Prenant comme base de sa discussion les comptes du 1[er] mai 1789 au 1[er] janvier 1791 présentés par Necker et Dufresne, comptes que nous avons mentionnés plus haut, il leur fit subir diverses modifications et ramena à 1.248 millions au lieu de 1.301, le total des recettes tant ordinaires qu'extraordinaires, à 1.211 millions au lieu de 1.264, le total des dépenses. De ces chiffres ressortait un excédant de recettes de 37 millions. Mais le rapporteur avouait qu'au 1[er] janvier 1791 toutes les dépenses faites antérieurement n'étaient pas encore soldées et qu'il en avait été payé depuis lors pour 188 millions avec les fonds de la Caisse de l'Extraordinaire. Examinant ensuite la manière dont s'était comportées les recettes normales, il défendait l'Assemblée Nationale contre le reproche « d'avoir laissé dépérir les revenus de l'État », et il la louait d'avoir

moins considéré l'inconvénient d'un jour que les grands avantages de l'avenir. Toutefois, il reconnaissait que du mois de mai 1789 au mois de janvier 1791 les recettes ordinaires auraient dû monter à 792 millions, et qu'elles ne s'étaient élevées qu'à 578 millions, accusant par suite un déficit de 214 millions. Il se consolait facilement, il est vrai, de cette diminution de près de 30 0/0 dans les recettes normales, car « si elles ont été, disait-il, de 214 millions moins fortes qu'elles n'auraient dû l'être, le peuple a payé 214 millions de moins qu'il n'aurait fait. Peut-être ne regardera-t-on pas cet argent comme entièrement perdu ». L'optimisme du comité des finances était si inébranlable que l'accentuation de la moins-value des recouvrements pendant le 1er semestre de 1791 ne le troublait pas davantage. D'après le rapporteur, ils auraient dû être de 291 millions et n'en avaient produit que 145, soit un mécompte d'un peu plus de moitié. Mais le comité ajoutait qu'il restait dans la Caisse de l'Extraordinaire 478 millions d'assignats, et il en concluait que la solvabilité de l'État ne pouvait pas être mise en question. Des assignats, à la vérité, ne pourraient pas être indéfiniment émis, et il arriverait un moment où le Trésor public ne s'enrichirait plus de cette ressource exceptionnelle. Mais le comité n'éprouvait pour l'avenir aucune inquiétude, attendu que « le produit des droits nouveaux surpasserait vraisemblablement beaucoup les évaluations qui en avaient été faites ». Il estimait le rendement du nouveau système d'impositions à 550 millions par an et affirmait qu'il serait largement suffisant pour couvrir les dépenses annuelles, à la condition que toute la dette exigible fût préalablement éteinte.

Le rapport faisait l'aveu qu'à l'époque où on en avait ordonné le remboursement, on ne savait pas au juste à quel chiffre elle s'élevait. Grâce aux notions plus exactes acquises depuis, il en donnait la décomposition suivante, comme très voisine de la vérité : on va voir quelle charge immense la Constituante avait imposée à la Caisse de

l'Extraordinaire, laquelle n'avait pas en somme d'autres ressources que le produit de la vente des biens nationaux : 1° emprunts divers, offices de magistrature et de municipalité, 800 millions ; 2° fonds d'avances et de cautionnements des compagnies de finances, 186 millions ; 3° charges des receveurs généraux et particuliers et autres charges de finances, 57 millions ; 4° charges des maisons du roi, de la reine et des princes, 52 millions ; 5° charges militaires, 35 millions ; 6° gouvernements de l'intérieur, 4 millions ; 7° dette constituée du clergé, 85 millions ; 8° dette exigible des corps et communautés ecclésiastiques, 10 millions ; 9° dîmes inféodées, 80 millions ; 10° arriéré des départements ministériels, 100 millions ; 11° restes des anticipations existant en 1791, 60 millions ; 12° droits féodaux supprimés avec indemnité, 50 millions ; 13° jurandes, maîtrises, charges des agents de change et perruquiers, 40 millions ; 14° effets suspendus exigibles au 1er janvier 1791, 120 millions ; 15° emprunts à terme, annuités dues à la Caisse d'Escompte et aux notaires de Paris, 562 millions ; 16° charges des payeurs de rentes, 31 millions. Total 2 milliards 272 millions. En ajoutant à l'état qui précède quelques objets qui n'y étaient pas compris, tels que le rachat des domaines engagés et les indemnités dues à des princes étrangers possessionnés en France, on arrivait à trouver que la masse des remboursements ne serait pas inférieure à 2 milliards 300 millions, « indépendamment de 411 millions acquittés directement par le Trésor ». Les sommes à rembourser ou déja remboursées par l'État représentaient donc plus de 2 milliards 700 millions. Encore ce chiffre n'est-il pas complet, car à la veille de sa séparation, l'Assemblée Nationale vota, le 29 septembre, une loi qui abolit la vénalité des offices de notaire, qui transforma les notaires en fonctionnaires publics et qui prescrivit le remboursement de leurs offices. Le rapport de Frochot sur la nouvelle organisation du notariat n'indique pas quelle devait être l'importance de ce remboursement ; mais il n'est pas douteux qu'il s'agissait d'une dépense considérable,

puisque les charges des seuls notaires de Paris furent, dans la discussion, évaluées à 34 millions.

Le produit de la vente des biens nationaux était affecté, ainsi que nous venons de le rappeler, à l'extinction de la dette exigible. Le rapport de Montesquiou eut, par suite, à apprécier à quelle valeur ils correspondaient. Cette appréciation était difficile, car, « malgré la correspondance la plus assidue de la part du comité d'aliénation, il n'avait pu obtenir la totalité des évaluations qu'il n'avait cessé de demander, ni s'assurer de l'exactitude de celles qu'il avait reçues ». En somme, 130 districts n'avaient encore envoyé aucun état relatif au nombre, à l'étendue et à la valeur des biens nationaux situés sur leur territoire. Néanmoins le rapporteur du comité des finances crut pouvoir fixer à trois milliards et demi la valeur des domaines nationaux. Comme cette estimation ne reposait sur aucune base solide et qu'elle excédait d'un milliard celle que Camus avait donnée deux mois et demi auparavant, au nom du même comité, on pouvait légitimement craindre qu'elle n'eût été faite pour les besoins de la cause, uniquement afin d'établir que la Caisse de l'Extraordinaire était en état d'acquitter la dette exigible, tout en fournissant 1.100 millions pour parer à la moins-value des recettes ordinaires et pour couvrir les dépenses extraordinaires.

Le procès-verbal de la séance du 9 septembre porte que la lecture du rapport de Montesquiou fut plusieurs fois interrompue par des applaudissements. Les députés de la majorité ajoutèrent-ils foi à toutes ses affirmations ? Il est permis d'en douter, mais ils résolurent d'éviter à ce sujet la moindre discussion, afin que les contribuables et les capitalistes se rassurassent et considérassent le rapport comme l'expression de la vérité. Les écrivains royalistes se servirent, au contraire, des chiffres contenus dans ce document pour critiquer les opérations financières de la Constituante et pour l'accuser d'avoir accru le déficit, de mener la France à la banqueroute et de gaspiller le produit des aliénations de biens nationaux.

Les députés de la minorité persistèrent, en outre, à soutenir que la volumineuse communication faite à la Chambre par un de ses membres, ne suppléait en aucune façon à la publication des comptes de mai 1789 à septembre 1791 ordonnée par le décret du 21 août. Le 22 septembre, Malouet réclama leur production, et comme d'André lui objectait que l'Assemblée n'avait à rendre au pays qu'un compte moral et qu'elle l'avait rendu par l'organe de M. de Montesquiou, il lui répondit que le rapport de celui-ci ne dispensait pas les commissaires de la Trésorerie et les ordonnateurs qui les avaient précédés de justifier de l'emploi qu'ils avaient fait des fonds de l'État. C'était fort juste, mais on n'en passa pas moins à l'ordre du jour. La majorité, en effet, ne voulait pas que les recettes et les dépenses opérées depuis la réunion des États généraux donnassent lieu à la publication d'états de comptabilité compliqués, que le public ne comprendrait pas et qu'il interpréterait mal. Aussi l'abbé Maury ayant déclaré, à la séance du 28 septembre, que l'Assemblée Nationale était tenue, avant de se dissoudre, de présenter à la nation le compte de ses finances et ayant qualifié le rapport de Montesquiou de « roman rempli de faussetés et d'impostures », un violent tumulte éclata aussitôt. De grossières interpellations s'échangèrent entre la droite et la gauche. Duport finit cependant par obtenir la parole : il affirma que le rapport fait au nom du comité des finances avait suffisamment éclairé l'opinion publique, en exposant les résultats de la politique financière de la représentation nationale, et il protesta contre ce parti qui « voudrait qu'après sa séparation il restât contre la situation des finances des objections mal fondées, il est vrai, mais que le temps n'aurait pas permis aux députés de résoudre ». Malouet demanda ensuite que l'on mît en discussion les conclusions du rapport de Montesquiou, mais d'André invita la Chambre à ne pas tomber dans le piège qu'on lui tendait, à seule fin de répandre l'inquiétude. Finalement l'abbé Maury étant remonté à la tribune fut obligé d'en descendre au

milieu des huées de la gauche et des tribunes. Le lendemain 210 députés de la droite signèrent une protestation dans laquelle ils blâmaient l'Assemblée de ne pas vouloir rendre ses comptes, et de méconnaître ainsi le droit qu'avait la nation de lui reprocher le désordre des finances, puisqu'au moyen d'empiètements successifs elle s'était arrogé le pouvoir d'en disposer arbitrairement. Mais cette protestation parut inspirée, comme elle l'était réellement, par l'esprit de parti et elle excita d'autant moins l'attention qu'elle ne présentait, pour ainsi dire, qu'un intérêt rétrospectif, la Constituante étant à la veille de céder la place à une chambre nouvellement élue.

Un des engagements qu'elle avait pris depuis longtemps et qu'elle tenait à réaliser avant de disparaître était de réorganiser la comptabilité publique. Cela était instant, car la loi du 2 septembre 1790 avait supprimé en principe les Chambres des comptes; elles n'exerçaient plus leurs fonctions qu'à titre provisoire[1], et il fallait déterminer devant quelle autorité et dans quelle forme aurait lieu la reddition des comptes de deniers publics. Le 7 septembre, Cochard, rapporteur du comité central de législation, exposa que pour le jugement des écritures des comptables, il y avait à choisir entre plusieurs systèmes. Il combattit celui qui aurait rendu les receveurs et payeurs justiciables de la Trésorerie nationale, comme pouvant donner à celle-ci trop de puissance et la

[1] Les Chambres des comptes allaient laisser, lors de leur suppression, un arriéré énorme. En effet, nous lisons dans un rapport de Briois de Beaumetz, en date du 25 mai 1791 : « 179 comptabilités ressortissaient à la Chambre des comptes de Paris; aucune de ces comptabilités n'est au pair de la présentation des comptes, c'est-à-dire que pas un seul compte de 1790 n'a encore été présenté. Au contraire, il est des comptes arriérés de 18, 16 ans, plusieurs de 15, de 12 ans, un grand nombre de 10. En tout, la Chambre des comptes a, dans ce moment, 1.249 comptes de deniers publics à recevoir, dont 365 sont présentés mais non jugés et 884 non présentés... Nous ne pouvons vous donner des renseignements aussi exacts sur l'état de l'arriéré de la comptabilité dans les Chambres des comptes de province; mais nous pouvons vous annoncer qu'en raison de l'étendue de leurs ressorts, il y a la même accumulation de comptes à rendre. »

tentation d'en abuser; il repoussa comme dangereux celui qui aurait placé les agents financiers sous l'inspection des administrations départementales, attendu qu'il ne fallait pas inciter ces administrations à se croire indépendantes de l'autorité supérieure, et leur donner l'occasion de s'immiscer dans la gestion des deniers publics; il écarta comme n'offrant que des garanties illusoires et contraire au principe de la séparation des pouvoirs celui qui tendait à réserver au Corps Législatif l'examen et la vérification des comptes; il montra que si l'on attribuait aux tribunaux ordinaires le jugement des comptes litigieux, les comptables de mauvaise foi « tireraient avantage de l'ignorance des juges en ces matières obscures, dont ils connaîtraient à peine les premiers éléments »; il développa, au contraire, les raisons très sérieuses qui militaient en faveur de la création d'un tribunal supérieur de comptabilité, dont la compétence se serait étendue sur tous les comptables du royaume, dont les membres, au nombre de quarante, auraient été élus par les départements, ainsi que l'étaient à cette époque les juges au tribunal de cassation et dont le travail aurait été préparé par un bureau de vérification des comptes, comptant quinze vérificateurs nommés par le roi. Ce projet d'organisation était sérieusement étudié et il eût assuré l'examen des comptes dans des conditions efficaces; mais il ne rencontra dans la Chambre que des adversaires[1].

[1] Un système analogue avait déjà été présenté au mois de mai 1791 dans un rapport fait par de Batz, au nom du comité de liquidation. Le rapporteur avait très bien établi que les députés ne devaient pas avoir d'autre prétention que d'approuver les comptes annuels de recettes et de dépenses, et qu'ils n'auraient ni le temps ni les moyens de procéder à l'examen détaillé de la comptabilité, de scruter les innombrables pièces jointes par les comptables à l'appui de leurs écritures. Il avait fait remarquer que si les législateurs entendaient statuer eux-mêmes sur leurs comptes, ils seraient conduits à confier le travail à un comité, qui, en fait, deviendrait maître absolu dans la matière et qui agirait pourtant en dehors de toute responsabilité. De Batz avait donc conclu à la formation d'une cour de comptabilité, mais son rapport n'était pas venu en discussion.

On critiqua surtout l'institution du tribunal de comptabilité, par le motif qu'il aurait fatalement tendance à empiéter sur les attributions du Corps Législatif et qu'il ne tarderait pas à s'arroger les droits des anciennes Chambres des comptes. On prétendit, d'ailleurs, qu'il n'offrirait aucune utilité, attendu que sous le nouveau régime, la comptabilité allait être aussi simple qu'elle était auparavant compliquée et obscure. La Chambre voulait, en somme, statuer elle-même sur l'apurement de tous les comptes. C'est en vain que Malouet lui représenta que si elle était fondée à se réserver l'approbation du compte général des recettes et des dépenses et à connaître de la régularité de l'emploi des crédits votés, elle ne devait pas mettre au nombre de ses attributions l'examen de tous les comptes. « Voyez, dit-il à ses collègues, ce qui vous est arrivé dans cette session, et ce que vous avez pu obtenir de vos comités en comptabilité, en vérification de comptes. La situation des finances ne vous a été connue que par bordereaux, mais vous n'avez pu vérifier ni juger aucune opération de finance, ni en recette ni en dépense. » Il proposa, en conséquence, l'établissement d'un contrôle général des recettes et des dépenses de l'État, dépendant directement et à la nomination du Corps Législatif, ainsi que celui d'un tribunal suprême de comptabilité dont les membres seraient choisis par le roi parmi les anciens magistrats des Chambres des comptes, tribunal qui serait chargé de juger en premier et dernier ressort les comptes de la Trésorerie Nationale, de la Guerre, de la Marine, des Affaires Étrangères et des Ponts et Chaussées. Le système de Malouet, qui se rapprochait, on le voit, de celui du comité de législation, fut écarté pour les mêmes motifs. Et pourtant Dupont de Nemours donna un argument singulièrement topique à l'appui de la nécessité de créer un tribunal de comptabilité. Il fit, en effet, remarquer que sur les 547 receveurs de district, il y en avait à peine 40 capables de dresser un compte. « Il y en a, dit-il, de si ignorants en fait de comptabilité, qu'ils mettent les recettes et les dépenses

sur la même feuille. Ainsi ils disent 18.000 livres de recette, 18.000 livres de dépense. Total 36.000 livres. » Il en conclut que les écritures de pareils comptables avaient besoin d'être examinées de près. Mais Camus, Anson, Briois de Beaumetz, Defermon, sans s'arrêter au côté pratique de la question, appuyèrent un autre projet d'organisation de la comptabilité, et tel qu'il fut voté le 17 septembre, il peut se résumer comme suit :

Les receveurs de district, les trésoriers et payeurs particuliers rendront leurs comptes aux commissaires de la Trésorerie Nationale et au trésorier de la Caisse de l'Extraordinaire, et s'il s'élève des contestations sur quelque article de leurs comptes, elles seront portées devant les tribunaux ordinaires. Chaque receveur de district aura d'ailleurs soin, avant d'envoyer ses pièces comptables à Paris, de les soumettre à l'examen du directoire du district, pour que celui-ci y joigne, s'il y a lieu, ses observations. Quant au caissier et aux payeurs de la Trésorie Nationale, au trésorier de la Caisse de l'Extraordinaire, aux administrateurs des domaines, des douanes, de l'enregistrement et du timbre, ils présenteront leurs comptes à un bureau de comptabilité composé de quinze personnes nommées par le roi ; ce bureau les vérifiera, rédigera un rapport sur chaque compte, adressera ses rapports avec les pièces à l'appui à l'Assemblée Nationale et celle-ci apurera définitivement ces comptes. C'est par cette loi sur la comptabilité que la Constituante couronna son œuvre financière, et on doit ranger la loi en question parmi les plus criticables qu'elle ait faites En effet, elle admettait à tort l'intervention des directoires et des tribunaux de district, elle ne prenait aucune précaution pour que le contrôle de la Trésorerie Nationale ; et de la Caisse de l'Extraordinaire sur les comptables subordonnes fonctionnât d'une façon efficace, elle accablait le bureau de comptabilité d'une besogne sous laquelle il succomberait, à moins qu'il ne préférât l'accomplir mal ; enfin, elle conférait à la Chambre une attribution qu'elle ne pouvait exercer que pour la forme, en

la chargeant de statuer sur l'exactitude et la régularité des comptes des grandes administrations publiques.

III

Nous avons dit que l'Assemblée Nationale avait entrepris au mois d'août la révision de l'acte constitutionnel. Nous n'avons, cela va de soi, à relater les discussions auxquelles elle se livra à ce sujet, qu'en ce qui concerne les dispositions d'ordre financier contenues dans la constitution, et nous serons bref, car une seule question souleva un débat. Lorsqu'on lut l'article portant que les décrets relatifs à l'établissement, à la prorogation et à la perception des contributions publiques, seraient promulgués et exécutés sans être soumis à la sanction du roi, Briois de Beaumetz protesta contre cet article, et il soutint que les motifs qui avaient fait admettre la nécessité de la sanction royale s'appliquaient aux lois rendues en matière d'impôts tout autant qu'aux autres lois. « Je vous prie d'examiner, dit-il, quelles seraient les conséquences du pouvoir illimité qu'aurait le Corps Législatif de faire les lois sur les impôts, sans obstacle, sans surveillance ; combien il serait dangereux qu'il pût, par exemple, établir sans sanction un impôt qui nécessiterait, pour sa perception, l'infraction des lois constitutionnelles. » Beaumetz reconnut, toutefois, qu'il serait grave que le roi pût, en refusant sa sanction à la loi du budget, arrêter la marche de tous les services publics, et il proposa, afin de parer à ce danger, d'attribuer aux ministres l'initiative des lois fiscales. Il fit remarquer que le pouvoir exécutif connaissait mieux que le Corps Législatif les besoins et les ressources de l'État, et qu'il n'était pas à craindre qu'il refusât de sanctionner une loi dont il aurait été le promoteur. En entendant cette proposition, l'extrême gauche poussa des exclamations, mais Duport obtint la parole et il appuya avec beaucoup de vigueur l'opinion de Beaumetz. « La question,

dit-il, est celle-ci : doit-on laisser le Corps Législatif, qui n'est susceptible, ni en masse, ni par ses membres, d'aucune espèce de responsabilité, pas même moralement, puisqu'il disparaît à chaque législature, doit-on laisser sans aucun frein le Corps Législatif imposer la nation ?... Le Corps Législatif n'est pas le seul représentant du peuple, il n'a pas le droit de faire les lois qu'il voudrait. La constitution lui a donné un contrepoids nécessaire, le pouvoir exécutif, afin que la nation puisse toujours conserver la véritable souveraineté, qui serait aliénée si elle était confiée à un seul corps. » Le discours de Duport, prononcé à la fin de la séance du 26 août produisit une impression assez vive pour que la suite de la discussion fût renvoyée au lendemain. Mais le 27 août, Barrère répondit aux deux précédents orateurs et il s'attacha à défendre la thèse suivante : « S'imposer seule est un droit de la nation ; s'imposer à son gré, dans la forme qui lui plaît, pour la somme qui lui paraît convenable à ses besoins, voilà le véritable exercice de la souveraineté nationale. Or, comment la nation ou ses représentants seraient-ils libres, si la volonté du roi, si les vues, les projets, les systèmes de ses ministres, précédaient, entravaient ou influençaient la volonté nationale ? L'initiative des lois est refusée au roi par la constitution. Comment donc lui accorder l'initiative pour l'impôt ?... En matière d'impôt, le peuple seul a le droit de vouloir et aucune autre volonté ne peut se mêler à la sienne. Eh bien ! donner l'initiative aux ministres, c'est leur donner tout à la fois le droit de vouloir avant le peuple et le moyen le plus sûr d'empêcher que la volonté générale exprimée par le Corps Législatif ne soit mise à exécution. » Ces raisonnements étaient de la pure déclamation ; cependant ils furent applaudis par la majorité ; la nouvelle rédaction proposée par le comité conformément à l'avis de Duport fut rejetée, et l'article qui affranchissait de la sanction les lois fiscales fut voté sans modification.

Le 3 septembre, l'Assemblée Nationale adoptait définitivement le texte de la constitution, et le soir même une députa-

tion allait solennellement présenter au roi l'acte constitutionnel. Louis XVI reçut la députation avec bienveillance et il lui promit de « faire connaître sa résolution dans le déla le plus court qu'exigeait l'examen d'un objet si important » Ces paroles rapportées le lendemain à la Chambre y excitèrent une grande joie, car elles furent interprétées comme le présage de l'acceptation pure et simple de la constitution. Louis XVI pouvait-il refuser son acceptation ou même ne l'accorder qu'avec des réserves? A la distance où nous sommes des événements, sachant que depuis Varennes il était en quelque sorte prisonnier aux Tuileries et qu'il ne possédait même plus l'exercice de la puissance royale, il nous semble qu'il ne pouvait pas avoir la pensée de se mettre en opposition avec la représentation nationale et l'immense majorité du pays, en n'adhérant pas à une constitution qui consacrai toutes les conquêtes de la Révolution ; cela nous paraît si évident que nous croirions volontiers que les contemporains n'éprouvèrent pas le moindre doute sur la suite qu'aurait le vote de la constitution, et qu'ils étaient bien certains que le roi l'accepterait. Il n'en fut pourtant pas ainsi, et les écrits de l'époque sont d'accord pour dépeindre l'anxiété avec laquelle tout le monde en France, pendant le mois consacré par l'Assemblée à la revision des lois constitutionnelles, se demandait à quelle résolution s'arrêterait Louis XVI.

Celui-ci, au contraire, n'éprouvait aucune hésitation ; son parti était pris, et c'était de se soumettre à la volonté de la Chambre. En effet, il considérait qu'il n'avait aucun moyen de lutter contre elle ; en outre il espérait, par son acceptation, éviter les troubles intérieurs aussi bien que la guerre extérieure ; enfin, il voulait attendre pour réagir contre les réformes révolutionnaires que l'opinion publique s'en dégoutât et demandât le rétablissement de l'autorité royale. Le jour même de sa rentrée aux Tuileries, il avait adressé à Lafayette ces paroles remarquables : « Je vous dirai franchement que jusqu'à ces derniers temps j'avais cru être dans un tourbillon de gens de votre opinion dont vous

m'entouriez, mais que ce n'était pas l'opinion de la France; j'ai bien reconnu dans ce voyage que je m'étais trompé et que c'était l'opinion générale [1]. » De son côté, la reine avait écrit quelques jours plus tard à un de ses confidents : « Le roi pense que la force ouverte serait d'un danger incalculable non seulement pour lui et pour sa famille, mais même pour tous les Français qui, dans l'intérieur du royaume, ne pensent pas dans le sens de la Révolution. Il n'y a pas de doute qu'une force étrangère ne parvienne à entrer en France; mais le peuple, armé comme il l'est, se servirait dans l'instant de ses armes contre ceux que depuis deux ans on ne cesse de lui faire regarder comme ses ennemis... On doit regarder tout ce qui s'est fait depuis deux ans comme nul quant à la volonté du roi, mais impossible à changer, tant que la grande majorité de la nation sera pour les nouveautés. C'est à faire changer cet esprit qu'il faut tourner toute notre application [2]. » Dans le même ordre d'idées, elle avait écrit à son frère l'empereur Léopold de ne pas se prêter aux intrigues du comte d'Artois, de Monsieur et des autres chefs de l'émigration, de ne se livrer à aucun acte d'agression contre la France, et même de reconnaître la constitution dès que le roi l'aurait acceptée [3]. Aussi, tout en consultant les membres les plus distingués des différents partis sur la conduite, que, suivant eux, il avait à tenir, Louis XVI, fidèle à la politique qu'il avait adoptée depuis son retour de Varennes, et encouragé à ne pas s'en départir par le prince de Kaunitz, premier ministre d'Autriche, était bien décidé à donner, par son acceptation, pleine valeur à la constitution [4].

[1] Lafayette, *Mémoires et corresp.*, III, 91.

[2] *Le Comte de Fersen et la cour de France*, lettre du 8 juillet, I, 147.

[3] Ernest Daudet, *Coblentz*, 98; Bertrand de Molleville, *Histoire de la Révol.*, V, 287-300; de Staël-Holstein, *Corresp. diplom.* 220, 226, 229.

[4] Au nom des constitutionnels, Lafayette, Duport, Barnave, Thouret, Lameth lui conseillèrent d'accepter purement et simplement; Malouet et M. de Boisgelin, archevêque d'Aix, de ne l'accepter qu'avec des réserves; Cazalès et l'abbé Maury de la repousser (Malouet, *Mémoires*, II, 160).

Mais le public, nullement au courant de ses dispositions, était en proie à une sorte d'angoisse [1], et quand on fut certain, quelques jours après la présentation qui lui avait été faite de l'acte constitutionnel, que le roi allait y adhérer, ce fut pour la grande masse de la population un immense soulagement, car elle espérait que par cet acte l'ère des agitations révolutionnaires allait être close. Seuls les aristocrates manifestèrent leur mécontentement et parlèrent en termes amers de la faiblesse du roi et de la reine [2]. Les députés royalistes éprouvèrent aussi de l'indignation, et, le 12 septembre, Duval d'Espremesnil demanda la parole pour communiquer à la Chambre une protestation qu'ils avaient signée. Mais la majorité refusa de l'entendre, et lorsque le lendemain le président donna lecture du message par lequel Louis XVI déclarait accepter la constitution, « prendre l'engagement de la maintenir au dedans, de la défendre contre les attaques du dehors et de la faire exécuter par tous les moyens qu'elle mettait en son pouvoir, » des applaudissements enthousiastes éclatèrent au centre, à gauche et dans les tribunes. L'Assemblée vota aussitôt, sur la proposition de Lafayette, un décret portant abolition des poursuites et condamnations pour faits relatifs à la Révolution, amnistie générale, suppression des passe-ports et révocation d'un décret en date du 1er août qui contenait de sévères dispositions contre les émigrés. En recevant la députation qui vint lui exprimer la reconnaissance et la fidélité de l'Assemblée Nationale, à l'occasion du grand acte de patriotisme qu'il venait d'accomplir, le roi manifesta l'espoir que les désordres prendraient fin désormais et que l'union régnerait entre tous les Français. Pendant quelques jours, on put en effet se bercer de cette illusion. En province, mais surtout à Paris, le peuple se livra à de vives démonstrations de joie ; des illu-

[1] Biauzat, *Corresp.* II, 392, 394 ; *Corresp. secrete*, II, 542, 545 ; de Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 225, 228, 230 ; *Corresp. des Ambass. vénit.*, I, 316, 318.

[2] *Corresp. secrète*, 547, 549.

minations eurent lieu les 18 et 25 septembre dans tous les quartiers de Paris, mais elles furent surtout brillantes dans les Champs-Élysées ; le roi, la reine et leurs enfants se promenèrent au milieu de la foule, salués par d'incessantes acclamations, et au Théâtre-Français, à l'Opéra, Louis XVI et Marie-Antoinette reçurent un accueil non moins chaleureux [1].

Mais, au fond, la situation continuait d'être d'une extrême gravité, car, d'une part, les passions étaient toujours aussi exaltées et la haine du peuple envers les anciens possesseurs de privilèges égalait celle que ceux-ci nourrissaient pour les révolutionnaires ; d'autre part, l'esprit de désobéissance, le mépris de la loi étaient si répandus qu'il était certain que la tranquillité publique recevrait encore maintes atteintes. Comment, en effet, espérer que la paix intérieure pût soudain succéder aux désordres qui s'étaient produits depuis deux mois ? Ainsi, à la fin de juillet, les villageois du pays de Caux s'étaient soulevés, et, au nombre de 3 à 4.000 hommes armés, ils avaient forcé plusieurs municipalités à taxer le pain au-dessous du cours du commerce, poursuivi des marchands de grains, maltraité des meuniers ; dans le département des Côtes-du-Nord, des bandes de plusieurs milliers de paysans s'étaient formées à l'instigation des prêtres non-assermentés, et la troupe de ligne n'avait pu les disperser qu'en leur livrant le 18 juillet un combat sanglant ; d'autres troubles de moindre importance, mais dus de même aux excitations du clergé réfractaire, avaient eu lieu pendant le mois d'août et au commencement de septembre dans les départements de l'Oise, de la Manche, du Puy-de-Dôme, et l'émeute s'était rendue pendant plusieurs jours maîtresse de la ville d'Arles ; à Bayeux, à Caen, des désordres avaient été provoqués par

[1] Biauzat, *Corresp.*, II, 397, 398 ; de Staël-Holstein, *Corresp. diplom.*, 235, 237 ; *Corresp. des Ambass. venit.*, 331, 336 ; Barère, *Mémoires*, I, 335. — Les journaux révolutionnaires parlèrent avec mépris de ces diverses manifestations et ils déclarèrent que l'attitude de la population parisienne révélait un regrettable penchant à la servitude.

l'abbé Fauchet, évêque assermenté du Calvados et par son vicaire général, qui avaient prêché les doctrines les plus subversives, qui avaient couru les campagnes en excitant les paysans à la guerre civile, et contre lesquels la Constituante avait dû rendre un décret de mise en accusation ; dans plusieurs villes, à Alby, à Orléans, à Caen, à Marseille, à Yvetot, à Pau, les clubs avaient dessaisi les tribunaux de diverses affaires et empiété sur les attributions des municipalités, au point que les ministres de la Justice et de l'Intérieur s'étaient vus forcer de les dénoncer à l'Assemblée ; enfin, des insurrections militaires avaient éclaté le 24 juillet à Lorient, le 30 juillet à Douai, et au mois d'août plusieurs régiments d'infanterie et de cavalerie s'étaient mis en pleine révolte, ce qui avait déterminé la Chambre à voter le 28 août une loi en vue du rétablissement de la discipline dans l'armée [1].

Puis, une nouvelle cause d'inquiétude avait surgi. La récolte, en effet, avait été médiocre dans le nord de la France, et tout à fait mauvaise dans les provinces méridionales. Il en était résulté un renchérissement dans le prix du pain, et aussitôt les populations avaient recommencé, comme en 1789, à entraver la libre circulation des grains. Le gouvernement reçut de plusieurs administrations départementales des demandes tendant à ce qu'il leur fît des fournitures de céréales ou leur avançât des fonds pour pouvoir en acheter. Il reconnut qu'il y avait des mesures à prendre, et le 11 septembre le ministre de l'Intérieur, M. de Lessart, engagea la Chambre à aviser, si elle voulait empêcher que l'ordre public ne fût troublé. Huit jours après, elle fut saisie d'un projet de décret qu'elle adopta définitivement le 26 septembre, et elle y inséra deux ordres de dispositions. En premier lieu, elle décida que les propriétaires, cultivateurs et commerçants dont les grains seraient pillés recevraient une indemnité de l'État ; mais elle ajouta que cette indemnité serait remboursée par le dépar-

[1] Procès-verbaux de l'Ass. Nat. des 23 et 30 juillet, 4, 14, 21, 25, 30 août, 15, 17 septembre.

tement dans lequel le pillage aurait été commis, au moyen d'une imposition qui frapperait uniquement les communes sur le territoire desquelles le délit se serait accompli : c'était intéresser les autorités locales au maintien de l'ordre[1]. En second lieu le gouvernement fut autorisé à avancer aux départements une somme de douze millions pour achats de grains, somme que la Caisse de l'Extraordinaire mettrait à sa disposition. Un pareil secours pouvait à bon droit passer pour insuffisant, mais il n'en constituait pas moins pour la Caisse de l'Extraordinaire une nouvelle charge qui s'ajoutait à toutes celles qu'on avait déjà rejetées sur elle.

Si l'état des récoltes contenait une menace pour l'avenir, un autre danger résultait du dépérissement persistant des impôts. A la séance du 1er septembre, d'André se plaignit des lenteurs qu'éprouvait la perception des contributions, et il signala que certains directoires de département ne répondaient même pas aux dépêches que Tarbé, ministre des Finances, leur adressait à ce sujet. Le lendemain le ministre confirma ce qu'avait dit d'André. Il fit, en effet, un rapport sur le recouvrement des impôts et, quoiqu'il cherchât à atténuer ce que sa communication présentait d'inquiétant, car aucun ministre n'osa jamais dire crûment la vérité à la Constituante, il exposa une situation bien faite pour alarmer les députés qui, sans s'arrêter aux atténuations de langage, voulurent voir les choses en face. En somme, du rapport de Tarbé se dégagent les faits suivants : le Trésor n'avait perçu pendant le mois d'août que 13.096.000 livres, soit 30 millions et demi de moins que les prévisions. Les droits d'enregis-

[1] Mais dans les campagnes et dans les petites villes, les pouvoirs locaux étaient impuissants pour prévenir autant que pour réprimer les actes de violence. On le vit bien à Etampes, où une émeute populaire éclata le 16 septembre, à l'occasion du départ d'un convoi de grains pour Angers, émeute qui coûta la vie au maire et qui terrorisa tellement les habitants que pendant quelque temps les gardes nationaux n'osèrent pas se rendre aux convocations qui leur étaient adressées. On le vit également dans plusieurs communes de l'arrondissement de Versailles, où des bandes de brigands et de mendiants attaquèrent les fermes et les maisons isolées.

trement et de timbre, dont le produit avait été évalué à 75 millions pour l'année, n'avaient rendu pendant le premier semestre que 22 millions; ceux de douane, durant la même période, avaient donné 8.182.000 livres, alors que leur rendement annuel avait été estimé à plus de 29 millions. Le cinquième des impositions de 1790 n'était pas encore payé et dans quelques départements, notamment dans ceux formés par les anciennes provinces de Flandre, Artois, Orléanais, Guienne, l'arriéré s'élevait même à plus de moitié. Le retard des recouvrements n'était pas moindre dans les anciens pays d'États. Et à quoi fallait-il l'attribuer? En grande partie à ce que presque partout les propriétaires d'anciennes redevances seigneuriales déclarées rachetables ne pouvaient plus les toucher depuis deux ans, et comme ces redevances formaient pour beaucoup d'entre eux leur principal, sinon leur unique revenu, ils se trouvaient dans l'impossibilité d'acquitter leur part d'impôt. Quant aux contributions foncière et mobilière de 1791, elles n'avaient encore motivé de versements que jusqu'à concurrence de 142.000 livres, et seulement quarante directoires départementaux, sur quatre-vingt trois, avaient terminé le travail de répartition desdites contributions entre les districts.

On voit que jusqu'au dernier jour la rentrée des impôts s'est opérée dans des conditions déplorables sous la Constituante. Mais à la veille de se séparer, alors qu'elle pouvait apprécier les conséquences des lois qu'elle avait votées, elle ne s'adressa aucun reproche. Le mémoire de Tarbé ne donna lieu, en effet, à aucune observation, et dans le rapport qu'il lut le 29 septembre à l'appui d'un projet de loi qui autorisait la perception en 1792 des contributions directes et indirectes, telles qu'elles avaient été réglées pour 1791, La Rochefoucauld se garda bien de signaler combien était regrettable l'habitude prise par les contribuables de ne pas acquitter en temps voulu les impôts. C'était une source permanente d'embarras pour le Trésor, mais il se contenta de dire que la Chambre nouvelle devrait avoir soin « de rame-

ner par degrés les opérations de répartition, la mise des rôles en recouvrement et la réalisation des paiements, aux termes prescrits par les règles d'une bonne administration ». Quant à la répartition qui avait été faite des contributions foncière et mobilière entre les départements, il avoua de nouveau qu'elle était défectueuse et il engagea l'Assemblée Législative à s'occuper le plus tôt possible d'en corriger les inégalités.

Le 30 septembre avait été fixé comme terme des travaux de l'Assemblée Nationale, et les Constituants voulurent à cette séance entendre le compte des ressources qu'ils laissaient à leurs successeurs. Montesquiou leur communiqua, en conséquence, l'inventaire du Trésor qui se soldait par un encaisse de 35.190.000 livres, dont 12 millions en espèces, et Camus celui de la Caisse de l'Extraordinaire. Il résulte de ce dernier document que les dépenses faites par ladite Caisse avaient absorbé les 1.200 millions d'assignats des deux premières émissions et, en outre, 253.850.000 livres sur l'émission de 600 millions d'assignats autorisée le 19 juin 1791. Il restait donc 346.150.000 livres en assignats à dépenser. A raison du déficit constaté chaque mois dans le rendement des impositions et des dépenses extraordinaires dont le paiement avait été mis à la charge de la Caisse, cette somme devait être entièrement absorbée dans l'espace de moins d'une année. Une fois que l'insuffisance de ses revenus ne serait plus comblée par le papier-monnaie qu'il recevait de la Caisse de l'Extraordinaire, comment le Trésor ferait-il pour équilibrer ses recettes et ses dépenses? Le déficit dissimulé depuis deux ans au moyen de la création des assignats ne reparaîtrait-il pas, plus considérable même qu'avant la réunion des États généraux? Cette perspective, qui était la condamnation de la gestion financière de la Constituante ne l'émut pourtant pas, et elle éclata en applaudissements quand elle apprit qu'il restait pour 346 millions d'assignats non encore consommés. Ceux qui applaudissaient

avaient, en vérité, la vue courte et se montraient contents à bon marché.

Au surplus, fatigués comme ils l'étaient par une session qui avait duré deux ans et cinq mois sans la moindre interruption et au cours de laquelle ils avaient exercé leur passion de réformes sur toutes les anciennes institutions de la France, sauf une toutefois, la Loterie royale, les députés étaient devenus incapables d'apporter des modifications à leur œuvre législative.

Ils avaient beaucoup détruit, beaucoup édifié, mais le tout hâtivement, sans se soucier des traditions et des mœurs, trop souvent sans consulter les besoins et les exigences de la pratique. Ils sentaient vaguement qu'ils avaient brusqué jusqu'à leurs meilleures innovations, et que dans leur ardeur à supprimer les abus, ils avaient systématiquement négligé le concours du temps, sans lequel on risque de ne rien faire de durable. Aussi, à cette séance du 30 septembre qui se termina au milieu des congratulations mutuelles du roi et de l'Assemblée Nationale, il n'est peut-être pas un Constituant qui ne se soit demandé avec une anxiété secrète ce qu'un prompt avenir réservait à la France. Celle-ci en tout cas était lasse ; l'activité débordante de ses mandataires lui faisait désirer le repos, et elle les jugeait avec sévérité. Comme il arrive toujours à un peuple qui souffre et qui est mécontent, elle espérait dans l'inconnu d'une nouvelle législature. Aussi c'est non seulement sans regret, mais avec une véritable joie qu'elle vit partir les Constituants.

Les journaux démagogiques qui malheureusement avaient pris et devaient prendre encore tant d'influence, saluèrent leur départ par des injures. Les journaux royalistes s'en réjouirent avec leur défaut ordinaire de clairvoyance, car leur parti ne pouvait que pâtir de l'arrivée d'une Chambre, où les hommes représentant leurs idées ne constitueraient qu'une faible minorité. Toutefois, l'un de ces journaux, *le Mercure de France*, porta sur l'Assemblée Constituante un jugement qui explique à merveille les plaintes des contem-

porains : « A moins de démentir des faits positifs et avérés, l'Assemblée ne peut se dissimuler que par le résultat de ses dogmes et de ses opérations, elle laisse tout principe religieux anéanti ; le droit de propriété attaqué, ruiné dans ses fondements ; nos forces de terre et de mer en pire état qu'à l'ouverture de son règne ; qu'elle laisse nos finances dans l'abîme, la dette publique considérablement accrue, le déficit annuel augmenté de moitié suivant les calculs les plus favorables ; les impositions arriérées, suspendues, frappées dans leur source par la hardiesse d'un système absolument nouveau, dont la conséquence immédiate a été d'habituer les peuples à se croire libérés de taxes. Elles ne peut se dissimuler que notre influence, notre considération en Europe sont éclipsées ; que notre commerce est moins florissant ; nos manufactures moins productives, notre population moins nombreuse ; que la somme des travaux est diminuée ainsi que la richesse nationale ; qu'elle a fait disparaître le numéraire, dissipé une somme énorme de capitaux publics ; qu'enfin notre police intérieure, malgré ses nombreux surveillants, est plus oppressive et moins sûre qu'elle ne l'était avant la Révolution... Je demande qu'on m'indique, à l'exception des agioteurs, une classe quelconque de Français dont la fortune n'ait décru, dont les ressources et le bien-être ne soient douloureusement atteints. »

Tout ce que dit Mallet du Pan, l'auteur de cet article, est parfaitement vrai. Il faut avoir la franchise de le confesser : la période de la Constituante n'a pas été une période heureuse pour ceux qui l'ont traversée. Cette assemblée tire sa gloire des grands principes de liberté et d'égalité qu'elle a proclamés, mais elle a mal gouverné et mal administré. En faisant dans les lois une première application de ces principes, elle a travaillé plus pour la postérité que pour le moment présent ; une grande partie des destructions qu'elle a opérées était nécessaire, mais ceux qui en furent victimes et ceux même qui, en attendant qu'ils en profitassent, virent tout ébranlé autour d'eux, la tranquillité publique, la sécurité des

personnes et des biens, la discipline militaire, la paix religieuse, les finances nationales, la forme du gouvernement, ceux-là eurent bien des motifs de se plaindre. Le recul du temps est favorable au législateur de 1789, parce qu'en dépit des obstacles semés sous ses pas, il est parvenu à jeter les fondements des institutions modernes. Mais la reconnaissance que nous éprouvons pour ce bienfait ne doit pas empêcher l'historien de proclamer que ses fautes ont produit d'innombrables infortunes publiques et privées.

TABLE DES MATIÈRES

aux municipalités la confection et le recouvrement des rôles et d'édicter, tant contre les officiers municipaux négligents, que contre les contribuables en retard, des mesures inefficaces, à raison de leur sévérité même (324). — Sages dispositions qu'elle consacre dans l'intérêt de l'agriculture et relativement à l'évaluation des propriétés bâties (326). — En sus des vices qui lui sont propres, elle a le double défaut de ne pas régler le contingent que chaque département aura à fournir et de ne pas fixer la somme totale que devra produire la contribution foncière (327). — II. Afin d'atteindre la richesse non territoriale, le comité de l'imposition propose la création d'une contribution mobilière (328). — Rapport de Defermon en date du 19 octobre. Il repousse les systèmes de la déclaration et de l'évaluation des revenus mobiliers et propose que ceux-ci soient taxés d'après des signes extérieurs de richesse : l'importance du loyer, le nombre des domestiques et des chevaux (328). — L'Assemblée repousse une proposition tendant à ce que les contribuables fussent imposés d'après leurs facultés présumées (330). — Il en est de même d'une proposition d'après laquelle les revenus des placements de fonds auraient supporté une plus forte part d'impôt que ceux provenant de l'industrie ou du commerce (331). — Elle écarte un mémoire de la commune de Paris, réclamant pour les municipalités le droit de répartir la contribution mobilière entre leurs habitants, d'après des tarifs qu'elles établiraient elles-mêmes (333). — Sous la dénomination générale de contribution mobilière, la loi du 13 janvier 1791 établit cinq taxes distinctes (334). — La taxe sur les loyers, malgré une échelle progressive, est proportionnelle aux revenus présumés (335). — Déduction accordée pour les revenus déjà atteints par la contribution foncière (336). — Caractère de la taxe d'habitation (337). — La contribution mobilière est un impôt de répartition (337). — Mérites et défauts de la loi qui organise cette contribution (338). — III. Proposition faite par Lavenue de frapper les rentes d'un impôt spécial. Dans un rapport du 3 décembre, Rœderer la combat (340). — Objections de Duport et autres contre l'imposition des rentes (342). — Motifs invoqués par Lavenue à l'appui de sa proposition (342). — Malgré la droite, la Constituante vote, le 4 décembre, un décret qui exempte les rentes de toute taxe spéciale (344). — IV. Le comité de l'imposition est d'avis de maintenir, en les simplifiant et en les améliorant, les anciens droits sur les actes (345). — Complication des textes qui les régissaient (346). — Dans un rapport du 22 novembre, Talleyrand expose les avantages de la nouvelle législation sur l'enregistrement, comparativement à celle sur le contrôle et l'insinuation (347). — La loi du 5 décembre définit clairement les actes passibles d'enregistrement : elle introduit dans les tarifs une exacte proportionnalité (348). — Ses dispositions relatives aux actes de vente favorisent la fraude (350). — Elle réglemente mal les actes sous seing privé (351). — Elle ne soumet qu'à des droits très modérés les donations et successions et dégrève les échanges (351). — Elle soulage les redevables, mais prive le Trésor de recettes importantes. La loi du 18 mai 1791 en organisant la régie de l'enregistrement maintient la hiérarchie et le système des remises en vigueur dans cette administration (352).

Tours, imp. Deslis Frères, rue Gambetta, 6.

